COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 11.3.2024
COM(2024) 112 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la Directiva (UE) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el artículo 65, apartado 1, de la Directiva (UE) 2015/849 ([1]), modificada por la Directiva (UE) 2018/843 ([2]), la Comisión debe elaborar un informe sobre la aplicación de la Directiva y presentarlo al Parlamento Europeo y al Consejo. Este artículo enumera una serie de puntos que debe incluir el informe, en particular, información sobre: a) las medidas para prevenir y hacer frente a los problemas emergentes y nuevas tendencias que representen una amenaza para el sistema financiero de la Unión; b) las acciones de seguimiento relativas a los obstáculos nacionales a una supervisión eficaz; c) el acceso a la información; d) la cooperación internacional y el intercambio de información entre las autoridades competentes y las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF); e) las medidas adoptadas por la Comisión para comprobar que la actuación de los Estados miembros es conforme con la Directiva y para evaluar problemas emergentes y nuevas tendencias en los Estados miembros; f) la información relativa a la titularidad real de las sociedades y otras entidades jurídicas constituidas fuera de la UE y medidas reforzadas de diligencia debida relativas a personas del medio político; y g) el respeto de los derechos fundamentales y los principios establecidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El artículo 65, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva (UE) 2015/849 pide a la Comisión que valore la necesidad de presentar nuevas propuestas legislativas sobre varios temas específicos, en particular, las bases de datos de usuarios de monedas virtuales, los organismos de recuperación de activos y las personas del medio político. El presente informe pretende tener en cuenta todos los aspectos concretos enumerados en el artículo 65 de la Directiva (UE) 2015/849. Aunque algunos de los puntos enumerados en dicho artículo se tratan en una sección específica del presente informe, otros se han agrupado en secciones para tratarlos de forma coherente ([3]).

([1]) Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p 73).

([2]) Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE (DO L 156 de 19.6.2018, p. 43).

([3]) Los puntos enumerados en el artículo 65, apartado 1, de la Directiva (UE) 2015/849 se han abordado en el presente informe de la siguiente manera: la sección 2 del informe abarca la primera parte del artículo 65, apartado 1, letra e), relativa a una exposición de las medidas adoptadas por la Comisión para comprobar que la actuación de los Estados miembros es conforme con la presente Directiva, así como el artículo 65, apartado 1, letra b); la sección 3 sobre evaluación y reducción del riesgo abarca la segunda parte de la letra e), relativa a las medidas de la Comisión para evaluar los problemas emergentes y las nuevas tendencias en los Estados miembros, así como el artículo 65, apartado 1, letra a); la sección 4 relativa al acceso a la información y la cooperación, también a nivel internacional, de las autoridades competentes y las UIF abarca la letra c); la sección 5 sobre la información relativa a la titularidad real de las entidades constituidas fuera de la Unión abarca la primera parte de la letra f); la sección 6 sobre medidas reforzadas de diligencia debida relativas a personas del medio político abarca la segunda parte de la letra f); la sección 7 relativa a los derechos fundamentales abarca la letra g); y la sección 8 abarca el artículo 65, apartado 1,

El presente informe se basa en la información recabada de varias fuentes, a saber, dos encuestas realizadas por los servicios de la Comisión entre los Estados miembros, así como las contribuciones de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y un estudio realizado por el Consejo de Europa ([4]): en 2022, la Comisión llevó a cabo una encuesta entre los Estado miembros a través del Grupo de Expertos en Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo, así como a través de la red de expertos nacionales de la ABE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, con el fin de recabar información sobre las medidas adoptadas a escala de los Estados miembros, solicitada en concreto por el artículo 65 de la Directiva (UE) 2015/849. Además, en 2022, la Comisión llevó a cabo una encuesta entre las UIF en relación con su acceso a la información pertinente. La ABE aportó contribuciones sobre la aplicación de la Directiva antiblanqueo, la evaluación de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, en particular de los riesgos emergentes y la atenuación de los riesgos, y sobre el acceso a la información y la cooperación de las autoridades nacionales competentes y las UIF. El Consejo de Europa llevó a cabo un estudio sobre la aplicación efectiva de la Directiva (UE) 2015/849 en los Estado miembros de la UE en virtud de un contrato con la Comisión. La Comisión ha evaluado todas estas contribuciones y, tras extraer sus conclusiones, las ha incluido en el informe. Las últimas contribuciones se presentaron en octubre de 2023 y se ha tenido en cuenta la información hasta el 15 de septiembre de 2023, a fin de disponer de tiempo para tratar la información recibida.

Después de que la Directiva (UE) 2018/843, adoptada el 30 de mayo de 2018, estableciera la obligación de la Comisión de elaborar un informe sobre la aplicación de la Directiva, el marco de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo ha seguido evolucionando. Desde 2017, una serie de importantes casos de blanqueo de capitales que afectaron a entidades de crédito y a profesionales y empresarios de la UE, como auditores, asesores fiscales y proveedores de servicios para fideicomisos y empresas, han puesto de manifiesto la existencia de deficiencias estructurales en el sistema actual. Para abordar las deficiencias detectadas, la Comisión presentó un Plan de acción el 7 de mayo de 2020, y un paquete de propuestas legislativas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo el 20 de julio de 2021, que actualmente están negociando los colegisladores ([5]). Las propuestas abordan los problemas detectados en la aplicación de la Directiva (UE) 2015/849, modificada por la Directiva (UE) 2018/843, en consonancia con el análisis realizado en la evaluación de impacto que acompaña al paquete de

párrafo tercero, de la Directiva (UE) 2015/849, que prevé una valoración de la necesidad de presentar nuevas propuestas legislativas sobre las bases de datos de usuarios de monedas virtuales y los organismos de recuperación de activos.

([4]) En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al informe se han incluido resúmenes de los resultados de las encuestas y de las contribuciones aportadas por la ABE. El estudio realizado por el Consejo de Europa estará a disposición del público en el sitio web de la Comisión Europea a partir de la fecha de publicación del informe.

([5]) https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_es.

lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo ([6]). El objetivo general del paquete de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es lograr un marco normativo e institucional global en la materia. Para ello, armoniza los requisitos aplicables a las entidades obligadas, también en relación con la transparencia de la titularidad real de las entidades y los instrumentos jurídicos, mediante el refuerzo de las tareas, competencias y herramientas de los supervisores y las UIF, y de la garantía de una supervisión eficaz y coherente y una cooperación e intercambio de información más estrecho entre las UIF a través de la actuación de la futura Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo (ALBC) ([7]). Así pues, la evaluación de impacto que acompaña al paquete de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo anticipa la evaluación requerida en virtud de varios de los puntos enumerados en el artículo 65, apartado 1, de la Directiva (UE) 2015/849, y dicho paquete ya ha adoptado y dado respuesta a muchos de los problemas detectados. En cada sección se incluyen explicaciones adicionales sobre la manera en que las propuestas incluidas en el paquete de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo abordarían las cuestiones específicas en cuestión, cuando proceda.

2. APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2015/849 Y DE LA DIRECTIVA (UE) 2018/843, POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA (UE) 2015/849

El artículo 65, apartado 1, letra e), de la Directiva (UE) 2015/849 exige a la Comisión que describa las medidas necesarias adoptadas por la Comisión para comprobar que la actuación de los Estados miembros es conforme con la Directiva antiblanqueo.

La aplicación efectiva sigue ocupando un lugar central en la estrategia de la Comisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Su Plan de Acción en materia de Prevención del Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo, adoptado en mayo de 2020 ([8]), ya confirmó la aplicación efectiva del marco vigente de la UE en la materia como su principal prioridad. Las normas de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo deben transponerse por los Estados miembros y aplicarse de manera efectiva por las autoridades competentes y las entidades obligadas. Todos los Estados

([6]) *Commission staff working document, impact assessment accompanying the anti-money laundering package* [«Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, evaluación de impacto que acompaña al paquete de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo», documento en inglés] [SWD(2021) 190 final]. Partes del paquete legislativo de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo están aún en fase de negociación (a 15 de septiembre de 2023).

([7]) Para obtener más información preliminar, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe.

([8]) 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 (2020/C 164/06).

miembros han declarado completa la transposición de la Directiva (UE) 2015/849 y de la Directiva (UE) 2018/843, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849.

Por lo que se refiere a la Directiva (UE) 2015/849, la Comisión ha concluido la evaluación de la transposición y ha incoado, en su caso, un procedimiento de infracción. De los treinta y cuatro procedimientos de infracción incoados inicialmente ([9]), a 15 de septiembre de 2023, solo dos siguen abiertos.

En cuanto a la Directiva (UE) 2018/843, la Comisión concluyó la evaluación de la integridad de la transposición a finales de 2022. Por lo que se refiere a los procedimientos por falta de comunicación, tras la expiración del plazo de transposición, el 20 de enero de 2020, se enviaron ocho cartas de emplazamiento en febrero de 2020. En mayo de 2020, se enviaron ocho cartas de emplazamiento adicionales a los Estados miembros por transposición parcial. En ocho casos, el procedimiento llegó a la fase de dictamen motivado. Ninguno de estos procedimientos sigue actualmente abierto. En febrero de 2023, se incoó otro procedimiento. Por lo que se refiere a la falta de conformidad, se han incoado cuatro procedimientos de infracción, que, a 15 de septiembre de 2023, se encuentran en la fase de la carta de emplazamiento. La Comisión finalizó su evaluación a finales de 2023.

Más allá del cumplimiento jurídico, la aplicación efectiva del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo también se aborda a través de otras herramientas. Entre estas figuran la formulación de recomendaciones específicas por país en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, como parte del Semestre Europeo, así como la aplicación de hitos y proyectos a escala nacional para mejorar la eficacia de los sistemas para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de los Estados miembros en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Además, el Consejo de Europa llevó a cabo un estudio sobre la aplicación efectiva de la Directiva (UE) 2015/849 en los Estado miembros de la UE ([10]). El proyecto, ejecutado en virtud de un contrato con la Comisión, comenzó el 24 de julio de 2019 y duró más de tres años. En el informe del estudio, el Consejo de Europa resume las conclusiones y las buenas prácticas de los Estados miembros, y concluye que estos habían llevado a cabo una labor significativa para aplicar efectivamente las disposiciones específicas de la Directiva (UE) 2015/849. Los Estados miembros están comprometidos con la lucha contra la delincuencia financiera, y la lucha efectiva contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo se ha convertido en una de sus prioridades clave. No obstante, se detectaron varias lagunas que los Estados miembros deben abordar para

([9]) Veintiocho procedimientos por no transposición y seis por falta de conformidad.

([10]) El estudio realizado por el Consejo de Europa estará a disposición del público en el sitio web de la Comisión Europea a partir de la fecha de publicación del informe.

garantizar la aplicación efectiva y concreta en la práctica de las disposiciones evaluadas de la Directiva (UE) 2015/849. La Comisión está realizando un seguimiento proactivo y sistemático de las conclusiones del estudio.

La Autoridad Bancaria Europea (ABE), conforme a su mandato legal ([11]) de dirigir, coordinar y supervisar los esfuerzos del sector financiero en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en toda la UE, ha establecido un marco regulador global que establece normas comunes para las entidades financieras y sus supervisores sobre las medidas que deben adoptar para hacer frente al riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. También ha trabajado para apoyar la aplicación efectiva de este marco mediante el fomento de la cooperación entre los supervisores prudenciales y de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, las UIF y otras partes interesadas a través del desarrollo de capacidades, la formación y la sensibilización, junto con la realización de exámenes exhaustivos de los enfoques de los supervisores nacionales para abordar el riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. La ABE ha formulado recomendaciones específicas dirigidas a las autoridades competentes como parte de sus exámenes, a fin de reforzar sus enfoques y hacerlos más eficaces.

Un punto específico que debe abordarse en el informe de conformidad con el artículo 65, apartado 1, letra b), de la Directiva (UE) 2015/849, es el relativo a las acciones de seguimiento emprendidas a escala de la UE y de los Estados miembros sobre la base de los problemas que se les hayan señalado, incluidas las reclamaciones relativas a las legislaciones nacionales que suponen un obstáculo para las competencias de supervisión e investigación de las autoridades competentes y los organismos autorreguladores. A escala de la UE, muchos de estos retos encuentran respuesta en el paquete de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de 2021. Esto es especialmente cierto en lo que respecta a la cuestión antes mencionada sobre los obstáculos nacionales a una supervisión eficaz, ya que la legislación propuesta proporciona un marco coherente de la UE, con mecanismos de cooperación complementados por la función de la futura autoridad de lucha contra el blanqueo de capitales, que solventará la fragmentación nacional. Por lo que respecta a este punto, a escala de los Estados miembros, ninguno de los veintisiete Estados miembros ha notificado acciones de seguimiento de este tipo. Además, ningún Estado miembro comunicó denuncias relacionadas con una legislación nacional que obstaculizara o pudiera obstaculizar la supervisión. No obstante, varios Estados miembros notificaron diversas acciones de seguimiento destinadas a mejorar la eficacia de la supervisión y acciones adoptadas por sus

([11]) Reglamento de la ABE (UE) 1093/2010 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642&from=en.

autoridades de supervisión, tales como determinadas iniciativas para mejorar la cooperación entre supervisores.

3. EVALUACIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO

El artículo 65, apartado 1, letra e), de la Directiva (UE) 2015/849 exige a la Comisión que describa las medidas que debe tomar la Comisión para evaluar problemas emergentes y nuevas tendencias en los Estados miembros. El artículo 65, apartado 1, letra a), exige una descripción de las medidas específicas adoptadas y de los mecanismos establecidos a escala de la Unión y de los Estados miembros para prevenir y hacer frente a problemas emergentes y nuevas tendencias que representen una amenaza para el sistema financiero de la Unión.

En octubre de 2022, la Comisión Europea publicó la evaluación supranacional de riesgos, que evalúa los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al mercado interior y están relacionado con actividades transfronterizas. Es el tercer informe de este tipo ([12]), tras las versiones de 2017 y 2019. La evaluación se centra en las vulnerabilidades a escala de la UE en lo que respecta tanto al marco jurídico como a su aplicación efectiva. Presenta los principales riesgos para el mercado interior en una amplia gama de sectores y las vulnerabilidades horizontales que pueden afectar a esos sectores. Establece medidas de mitigación que deben adoptarse a escala nacional y de la UE para hacer frente a los riesgos y formula una serie de recomendaciones para las distintas partes interesadas afectadas.

A escala de la UE, se han adoptado medidas específicas y se han establecido mecanismos para prevenir y abordar los problemas emergentes y las nuevas tendencias que suponen una amenaza para el sistema financiero de la UE: la Directiva (UE) 2015/849 estableció el enfoque basado en el riesgo en el Derecho de la UE. También exigía a las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) ([13]) que emitieran directrices para promover un entendimiento común del enfoque basado en el riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo por parte de las entidades de crédito y financieras y de sus supervisores en la materia. Como parte de ello, las AES emitieron directrices sobre los factores que las entidades de crédito y financieras deben tener en cuenta al evaluar los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo asociado a una relación comercial o transacción ocasional, y las medidas que deben adoptar para gestionar dichos

([12]) 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(2022) 554 final].

([13]) Las AES, a saber, la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) y la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM), trabajan principalmente en la armonización de la supervisión financiera en la UE mediante la elaboración de un código normativo único, un conjunto de normas prudenciales para entidades financieras concretas. Las AES contribuyen a garantizar la aplicación coherente del código normativo a fin de crear unas condiciones de competencia equitativas. Tienen asimismo el mandato de evaluar los riesgos y vulnerabilidades del sector financiero.

riesgos ([14]). También emitieron directrices sobre las características de un enfoque basado en el riesgo para la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, dirigidas a los supervisores ([15]). Desde entonces, la ABE ha actualizado ambas directrices para tener en cuenta los nuevos riesgos y ofrecer soluciones a los retos comunes de aplicación. También las complementó con directrices y dictámenes, elaborados por iniciativa propia, sobre aspectos concretos del sistema europeo de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, según sea necesario para garantizar un enfoque coherente, por ejemplo, sobre el alta de clientes a distancia ([16]) y sobre las funciones y responsabilidades del responsable del cumplimiento en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo ([17]).

Desde 2017, las AES han emitido dictámenes bianuales sobre los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al mercado interior. La ABE, en virtud de su mandato revisado como único organismo de la UE responsable de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, que le fue conferido en enero de 2020, publicó el tercer dictamen en la materia en 2021 ([18]). Los riesgos más significativos de 2021 estaban relacionados con las monedas virtuales y los servicios financieros innovadores. Asimismo, se consideró la reducción de riesgos como un motivo de preocupación, y la ABE publicó un informe y un dictamen sobre el tema en enero de 2022, así como unas directrices en marzo de 2023 ([19]). El cuarto dictamen sobre los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo se publicó en julio de 2023 ([20]).

([14]) EBA/GL/2021/02, de 1 de marzo de 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/Guidelines%20on%20ML-TF%20risk%20factors%20%28revised%29%202021-02/Translations/1016925/Guidelines%20ML%20TF%20Risk%20Factors_ES.pdf.

([15]) EBA/GL/2021/16, de 16 de diciembre de 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/1025507/EBA%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20RBA%20AML%20CFT.pdf.

([16]) EBA/GL/2022/15, de 22 de noviembre de 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/Translations/1054115/GL%20remote%20customer%20onboarding%20solutions%20(EBA%20GL%202022%2015)_ES_REV.pdf.

([17]) EBA/GL/2022/05, de 14 de junio de 2022: https://www.sepblac.es/wp-content/uploads/2022/09/Directrices_sobre_responsable_de_cumplimiento_ES.pdf.

([18]) El dictamen más reciente es el documento EBA/Op/2021/04, de 3 de marzo de 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.

([19]) EBA/GL/2023/04, de 31 de marzo de 2023: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-04/Translations/1061461/GLs%20on%20MLTF%20risk%20management%20%28EBA%20GL%202023%2004%29_ES_COR.pdf y dictamen sobre eliminación del riesgo, EBA/Op/2022/01, de 5 de enero de 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf.

([20]) https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-fourth-opinion-%C2%A0-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-across-eu.

Desde enero de 2020, la ABE ha recibido nuevas herramientas y competencias para desempeñar sus funciones. Por ejemplo, el artículo 9 *bis* del Reglamento (UE) n.º 1093/2010 encomienda a la ABE «[someter] a dichas autoridades a evaluaciones de riesgos a fin de evaluar sus estrategias, capacidades y recursos a la hora de afrontar los riesgos más importantes que surjan en relación con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a escala de la Unión, según lo constatado en la evaluación supranacional de riesgos», además de sus actuales mandatos de evaluación de riesgos.

Estas evaluaciones de riesgos abarcaban los riesgos ligados a la delincuencia financiera asociados a la pandemia de COVID-19 ([21]) ([22]), el fraude fiscal de dividendos «Cum-Ex» y las respuestas de las autoridades europeas al caso «Luanda Leaks» ([23]). Tras la invasión rusa de Ucrania en marzo de 2022, la ABE emitió una declaración en la que destacaba la importancia del cumplimiento de las medidas restrictivas contra Rusia y de la protección temporal, el apoyo y la facilitación del acceso a financiación de las personas que huyen de Ucrania como consecuencia de la guerra ([24]), y emitió instrucciones más detalladas sobre esta cuestión en abril de 2022. La evaluación de riesgos más reciente de la ABE, con arreglo al artículo 9 *bis*, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1093/2010 se centra en los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo asociados a las entidades de pago y se publicó en junio de 2023 ([25]).

Además, el paquete legislativo de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo ha abordado muchas cuestiones, como las adiciones a la lista de entidades obligadas, en particular de los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV), los proveedores de servicios de financiación participativa, los comerciantes de piedras y metales preciosos y los operadores que prestan asistencia a la residencia por regímenes de inversión. Además, el paquete de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo prevé nuevas disposiciones relativas a la

([21]) Declaración de la ABE sobre las medidas para mitigar los riesgos de delincuencia financiera durante la pandemia de COVID-19, publicada el 31 de marzo de 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20additional%20clarity%20on%20measures%20to%20mitigate%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20EU%20banking%20sector/Statement%20on%20actions%20to%20mitigate%20financial%20crime%20risks%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf.

([22]) ABE, Boletín informativo sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, 1.ª edición, 15 de mayo de 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2020/883686/EBA%20AML%20Newsletter_Issue%201-.pdf.

([23]) EBA/REP/2022/05, de 22 de febrero de 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1027361/Report%20Risk%20assessment%20on%20Luanda%20Leaks%20under%20art%209a.pdf.

([24]) http://www.eba.europa.eu/eba-calls-financial-institutions-and-supervisors-provide-access-eu-financial-system.

([25]) *Report on ML TF risks associated with payment institutions* [«Informe sobre los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo asociados a entidades de pago», documento en inglés]: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2023/1056453/Report%20on%20ML%20TF%20risks%20associated%20with%20payment%20institutions.pdf.

armonización y el refuerzo de los requisitos de la evaluación de riesgos a escala nacional y de la UE (frecuencia, incorporación de la evaluación de riesgos de las personas jurídicas, cobertura de los riesgos de evasión de sanciones financieras específicas relacionadas con la financiación de la proliferación), lo que aumenta la capacidad de la UE para detectar riesgos emergentes y mitigarlos ([26]).

A escala de los Estados miembros, según la encuesta de 2022 realizada por la Comisión Europea entre ellos , , todos los Estados miembros han realizado al menos una evaluación nacional de riesgos desde 2018. La frecuencia con la que se actualizan varía considerablemente de un Estado miembro a otro. Además, las respuestas a la encuesta muestran que las autoridades de lucha contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y las UIF han llevado a cabo diferentes evaluaciones de riesgos temáticas o sectoriales. Las UIF de la mayoría de los Estados miembros han publicado análisis estratégicos sobre riesgos emergentes o específicos, en particular sobre los PSAV, las operaciones en efectivo, el fraude y el abuso fiscal.

Asimismo, en la encuesta de 2022, una gran mayoría de los Estados miembros informaron de que, desde 2018, han añadido a los PSAV a la lista de entidades obligadas con arreglo a la legislación nacional pertinente en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Varios Estados miembros también han añadido a los proveedores de servicios de financiación participativa, clubes de fútbol profesionales o partidos políticos, y algunos han añadido a los comerciantes de obras de arte, proveedores de servicios de oficinas o a los intermediarios y promotores inmobiliarios.

Según la encuesta de 2022, una gran mayoría de los Estados miembros publicaron directrices o circulares sobre los procedimientos de diligencia debida con respecto al cliente y los factores de riesgo para prevenir los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Algunos Estados miembros han ido incluso más allá y han introducido sistemas adaptados y normas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo para sectores concretos (por ejemplo, PSAV, comerciantes de piedras y metales preciosos, y agentes de la propiedad inmobiliaria).

4. AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES Y UIF: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y COOPERACIÓN, TAMBIÉN A NIVEL INTERNACIONAL

El artículo 65, apartado 1, letra c), de la Directiva (UE) 2015/849 exige a la Comisión que describa la disponibilidad de información pertinente para las autoridades competentes y las UIF de los Estados miembros con miras a la prevención de la utilización del sistema financiero para el

([26]) Esta parte del paquete legislativo de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo está aún en fase de negociación (a 15 de septiembre de 2023).

blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, mientras que el artículo 65, apartado 1, letra d), exige una descripción de la cooperación internacional y el intercambio de información entre las autoridades competentes y las UIF.

Se han realizado numerosas mejoras en los ámbitos del intercambio de información y la cooperación. El estudio del Consejo de Europa concluyó que prácticamente todos los Estados miembros han creado comités u organismos a nivel nacional para promover una estrecha cooperación y coordinación entre las autoridades competentes a fin de detectar, evaluar y entender los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo a los que se enfrenta el Estado miembro y garantizar la elaboración y la aplicación efectivas de las estrategias relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

En el sector financiero, desde la adopción de las Directivas (UE) 2015/849 y (UE) 2018/843 se han dado pasos importantes para mejorar el acceso a la información y la cooperación en materia de supervisión. En particular, la publicación de las directrices conjuntas de las AES sobre los colegios de lucha contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo de 2019 ([27]), el acuerdo multilateral entre el BCE y las autoridades competentes de 2019, las directrices de la AEB sobre la cooperación entre los supervisores prudenciales y en materia de prevención del el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y las UIF de 2021 ([28]), la creación de EuReCA, la base de datos de lucha contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo de la ABE, y la labor para reforzar la cooperación entre los supervisores prudenciales y de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Las tres directrices conjuntas de las AES sobre los colegios en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo crean un marco para la cooperación en materia de supervisión en el contexto transfronterizo. La ABE facilitó la creación de colegios de supervisores de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y supervisa su funcionamiento ([29]). A 15 de septiembre de 2023, se habían creado 274 colegios. El paquete de

([27]) Directrices conjuntas sobre la cooperación y el intercambio de información, JC 2019 81, de 16 de diciembre de 2019: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library//Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-% https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf20CFT.pdf.

([28]) https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/Translations/1026819/Guidelines%20on%20AML-CFT%20Cooperation_ES_COR.pdf.

([29]) Véanse los informes de la ABE sobre los colegios en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961425/Report%20o.n%20the%20functioning%20of%20AML%20Colleges%20.pdf y https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf.

lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo reforzará aún más este marco al incluir la obligación legal de crear colegios en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo para las entidades financieras o de crédito transfronterizas que operen en varios Estados miembros.

Las directrices de cooperación en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de la ABE, publicadas en diciembre de 2021, ofrecen orientaciones sobre las condiciones prácticas de la cooperación y el intercambio de información entre los supervisores prudenciales y de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y las UIF a nivel de los Estados miembros y en toda la UE. Estas directrices, basadas en el artículo 117, apartado 6, de la Directiva 2013/36/UE, abarcan todo el ciclo de supervisión y aclaran la información que debe intercambiarse, con quién y en qué fase.

El artículo 57 *bis*, apartado 2, de la Directiva (UE) 2015/849, introducido por la Directiva (UE) 2018/843, supuso otra mejora en la cooperación en materia de supervisión y el intercambio de información al exigir que las AES faciliten un acuerdo entre el BCE y las autoridades nacionales competentes en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En enero de 2019, la ABE publicó un acuerdo multilateral firmado por el Banco Central Europeo (BCE) y más de cincuenta supervisores nacionales de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo del Espacio Económico Europeo. Dicho acuerdo incluye presentaciones periódicas y *ad hoc* por ambas partes en relación con las entidades obligadas (hasta la fecha se han realizado más de mil intercambios de información individuales).

Para seguir reforzando la cooperación y el intercambio de información en toda la UE, en enero de 2022, la ABE puso en marcha la primera base de datos europea de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en enero, denominada EuReCA. Esta base de datos contiene información sobre deficiencias significativas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo que los supervisores han detectado en entidades financieras concretas, así como sobre las medidas específicas que han adoptado en respuesta a estas deficiencias. Las obligaciones de información no se limitan a los supervisores de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, sino que se extienden a todos los supervisores del sector financiero. La ABE puede compartir la información de EuReCA con las autoridades competentes tanto por propia iniciativa como a petición de un supervisor, a fin de apoyarlas en todas las fases del proceso de supervisión. La ABE también utiliza la base de datos para detectar riesgos y tendencias específicos a escala sectorial y europea. A 15 de septiembre de 2023, EuReCA ha recibido 924 contribuciones en total de 36 autoridades prudenciales y de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (incluido el BCE), incluidas 608

deficiencias significativas y 316 medidas relativas a 210 entidades (principalmente entidades de crédito y de pago) ([30]).

En marzo de 2022, la ABE publicó unas Directrices revisadas sobre procedimientos y metodologías comunes para el proceso de revisión y evaluación supervisora ([31]), que se modificaron para establecer la forma en que los supervisores prudenciales deben tener en cuenta los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en su labor de supervisión prudencial. Las directrices revisadas complementan la labor más amplia de la ABE en materia de lucha contra el riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo a través de la supervisión prudencial, lo que incluye directrices sobre la evaluación de la idoneidad de los miembros del órgano de administración y de los titulares de funciones clave ([32]), así como directrices sobre gobierno interno ([33]).

Gracias a los esfuerzos que la ABE ha realizado para integrar los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en todos los ámbitos de su labor de supervisión, la cooperación y el intercambio de información entre los supervisores nacionales de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y los supervisores prudenciales están mejorando. No obstante, la ABE también señala que siguen existiendo obstáculos culturales y procedimentales que pueden obstaculizar la colaboración efectiva y los resultados de la supervisión, y espera que estos obstáculos se aborden a medida que las autoridades prudenciales apliquen las directrices pertinentes.

La encuesta de 2022 realizada entre los Estados miembros indica que la cooperación entre los supervisores del sector no financiero (que comprende varios tipos de entidades obligadas, como abogados, notarios, asesores fiscales y contables, así como agentes de la propiedad inmobiliaria, proveedores de servicios de juegos de azar y determinados comerciantes de bienes) está menos formalizada que en el sector financiero. Esto también se debe al hecho de que los supervisores del sector no financiero no siempre pueden identificar fácilmente a sus homólogos, dada la falta de

([30]) Informes de EuReCA a 15 de septiembre de 2023.

([31]) EBA/GL/2022/03 de 18 de marzo de 2022, Directrices sobre el proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES): https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/Translations/1042363/Revised%20GL%20on%20SREP%20(EBA-GL-2022-03)%20-%20tracked%20-%20updated_ES_COR.pdf.

([32]) Directrices conjuntas de la AEVM y la ABE sobre la evaluación de idoneidad de los miembros del órgano de administración y los titulares de funciones clave con arreglo a la Directiva 2013/36/UE y la Directiva 2014/65/UE, EBA/GL/2021/06 de 2 de julio de 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-06%20Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20sustainability/1022094/Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability_ES.pdf.

([33]) Directrices sobre gobierno interno con arreglo a la Directiva 2013/36/UE, EBA/GL/2021/05 de 2 de julio de 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-05%20Guidelines%20on%20internal%20governance/translations/1021316/GL%20on%20internal%20governance%20under%20CRD_ES.pdf.

unas normas claras y de una autoridad a escala de la UE con mandato en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo para estos sectores. Asimismo, los intercambios entre organismos autorreguladores, que en algunos Estados miembros han sido autorizados a supervisar las profesiones jurídicas y los agentes de la propiedad inmobiliaria, con otros supervisores de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, tienden a producirse de manera bastante informal y en función del caso.

Un reto específico es garantizar un intercambio fluido de información entre los supervisores de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y las entidades obligadas que disponen de establecimientos en un Estado miembro pero que tienen su administración central en otro país, como los proveedores de servicios de pago y los emisores de dinero electrónico presentes a través de agentes y distribuidores en el sector financiero. La encuesta de 2022 muestra que el nombramiento de representantes que actúan como puntos de contacto es un medio ampliamente utilizado y eficaz para obtener información. Como parte del paquete de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, la Comisión propuso ampliar a los proveedores de servicios de criptoactivos la posibilidad de que los Estados miembros exijan la designación de un punto de contacto central, que ya existe para los emisores de dinero electrónico y los proveedores de servicios de pago que actúan a través de agentes o distribuidores.

Por lo que se refiere a las UIF, en una encuesta adicional realizada por la Comisión en 2022, se les pidió que indicaran si tienen acceso directo o indirecto a determinadas fuentes de información financiera, administrativa y policial. Los resultados de este análisis ponen de manifiesto algunas divergencias en las facultades de las UIF para acceder a la información que pueden afectar a su capacidad para llevar a cabo análisis eficaces y cooperar entre sí. La propuesta de la Comisión de una nueva Directiva antiblanqueo pretende apoyar el análisis eficaz por parte de las UIF de la UE al exigir una lista mínima de información a la que deben poder acceder.

Por lo que se refiere a la cooperación internacional y el intercambio de información de las autoridades nacionales competentes con terceros países, aspecto que se contempla en el artículo 65, apartado 1, letra d), los resultados de la encuesta de 2022 muestran que no todos los supervisores nacionales de la lucha contra el blanqueo de capitales de las entidades financieras y de crédito han hecho uso del artículo 57 *bis*, apartado 5, de la Directiva (UE) 2015/849 para celebrar acuerdos de cooperación con las autoridades competentes de terceros países. Esto se debe a que existen alternativas: en la práctica, los supervisores parecen incluir disposiciones pertinentes en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en otros acuerdos bilaterales y multilaterales (por ejemplo, el memorando de entendimiento multilateral de la Organización Internacional de Comisiones de Valores). Además, en consonancia con las directrices de las AES, los colegios de supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo prevén la participación de supervisores de terceros países en calidad de observadores

cuando proceda, y las conclusiones de la supervisión de los colegios por parte de la ABE sugieren que esta circunstancia se da en la práctica. Como parte del paquete de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, los Estados miembros podrían autorizar a todos los supervisores del sector financiero a celebrar acuerdos de cooperación.

En el sector no financiero, no se han notificado acuerdos individuales para el intercambio de información con terceros países. Esto puede explicarse, en parte, por el hecho de que muchas entidades obligadas del sector no financiero operan a escala local y dentro de las fronteras nacionales, así como por los requisitos específicos que se aplican a la prestación de servicios transfronterizos, que pueden incluir la concesión de nuevas licencias. En este caso, la información se intercambia con las autoridades de supervisión de terceros países en función del caso concreto.

Por lo que se refiere a la cooperación internacional y el intercambio de información de las UIF, la Directiva (UE) 2015/849 no aborda ni regula la cooperación de las UIF de los Estados miembros de la UE con las de terceros países. No obstante, las UIF de todos los Estados miembros intercambian información con las de terceros países de forma periódica. Esto se hace sobre la base de la Carta del Grupo Egmont, de acuerdos bilaterales o de memorandos de entendimiento. El alcance de los memorandos de entendimiento varía en cuanto al ámbito geográfico. Por ejemplo, una UIF ha informado de la celebración de más de cien acuerdos de este tipo, mientras que el número de acuerdos celebrados por otras UIF es menor.

5. INFORMACIÓN SOBRE LA TITULARIDAD REAL DE LAS ENTIDADES CONSTITUIDAS FUERA DE LA UE

El artículo 65, apartado 1, letra f), exige un análisis de la viabilidad de medidas y mecanismos específicos a escala de la Unión y de los Estados miembros en cuanto a las posibilidades de recopilar y acceder a la información sobre la titularidad real de las sociedades y otras entidades jurídicas constituidas fuera de la Unión.

La transparencia y el acceso a la información sobre la titularidad real son un elemento clave del marco de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Si bien el artículo 30 de la Directiva (UE) 2015/849 establece normas para garantizar la transparencia de la titularidad real de las sociedades y otras entidades jurídicas constituidas en la UE, dichas normas no se aplican a las sociedades extranjeras. Esto dificulta que las UIF y las autoridades policiales que analizan o investigan a las entidades jurídicas implicadas en posibles tramas delictivas identifiquen a las personas que las controlan.

La encuesta de 2022 muestra que una gran mayoría de Estados miembros (23) no exigen actualmente la recopilación de información sobre la titularidad real de entidades jurídicas extranjeras. Algunos Estados miembros (12) destacaron que esta información podría estar disponible de forma limitada de acuerdo con los requisitos de diligencia debida con respecto al

cliente de las entidades obligadas, o cuando una entidad extranjera y su titular o titulares reales poseen o controlan una entidad jurídica nacional y, por tanto, están inscritos en el registro nacional de titularidad real. Solo un reducido número de Estados miembros (5) recopilan de forma proactiva información sobre la titularidad real de las entidades jurídicas extranjeras. A tenor de las respuestas, este requisito de divulgación de las entidades extranjeras se activa por la adquisición de bienes inmuebles o cuando la entidad jurídica opera a través de un establecimiento en el Estado miembro y genera actividad económica u obligaciones fiscales.

El paquete de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo incluye disposiciones para abordar y mitigar los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo vinculados a entidades jurídicas extranjeras que complementan el requisito existente del artículo 31, apartado 3 *bis*, de la Directiva (UE) 2015/849, de obtener y conservar la información sobre la titularidad real de los fideicomisos (del tipo «trust») cuando el lugar de establecimiento o residencia del fiduciario o de la persona que ostente una posición equivalente en un instrumento jurídico análogo esté fuera de la Unión. En concreto, se exige el registro de la información sobre la titularidad real de las entidades jurídicas constituidas fuera de la UE cuando entablen una relación de negocios con una entidad obligada o adquieran bienes inmuebles en un Estado miembro. La propuesta anticipaba la Recomendación n.º 24 revisada del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el organismo internacional de normalización en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, adoptada en marzo de 2022, que exige, entre otras cosas, que las autoridades competentes tengan acceso a información sobre la titularidad real de las empresas y otras entidades jurídicas que no estén constituidas en el país, pero que tengan un vínculo suficiente con este y presenten riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

6. PERSONAS DEL MEDIO POLÍTICO: MEDIDAS REFORZADAS DE DILIGENCIA DEBIDA

El artículo 65, apartado 1, letra f), también exige un análisis de la proporcionalidad de las medidas mencionadas en el artículo 20, letra b). Establece las medidas adicionales de diligencia debida con respecto al cliente a adoptar en caso de relaciones de negocios con personas del medio político, a saber, la autorización por la dirección para establecer o mantener relaciones de negocios con dichas personas, medidas adecuadas para determinar el origen del patrimonio y de los fondos que se emplearán en las relaciones de negocios o transacciones, y un seguimiento continuo reforzado de dichas relaciones de negocios. El artículo 65, apartado 1, párrafo tercero, exige además que el informe vaya acompañado, en caso necesario, de las propuestas legislativas adecuadas, incluidas propuestas, cuando así proceda, sobre la aplicación basada en el riesgo de dichas medidas.

Los requisitos del GAFI sobre las personas del medio político se han aplicado en la legislación de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, en

particular en el artículo 3, apartados 9, 10 y 11, de la Directiva (UE) 2015/849 sobre definiciones, así como en el artículo 20 de la Directiva (UE) 2015/849 sobre medidas adicionales de diligencia debida con respecto al cliente. El GAFI define «persona del medio político» como una persona a la que se le ha encomendado una función pública importante. La aplicación de medidas adicionales a las personas del medio político se justifica por considerar que tienen un mayor riesgo de cometer delitos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo debido a su posición ventajosa e influencia. Por lo tanto, el GAFI esboza en la Recomendación n.º 12 una lista de requisitos preventivos para mitigar estos riesgos ([34]). Exige que las entidades financieras, además de aplicar las medidas normales de diligencia debida con respecto al cliente establecidas en la Recomendación n.º 10, dispongan de sistemas adecuados de gestión de riesgos para determinar si el cliente o su titular real es una persona del medio político extranjera. Esto significa que deben adoptarse medidas proactivas, como la evaluación de los clientes sobre la base de criterios de riesgo, perfiles de riesgo, el modelo de negocio y la verificación de la información sobre diligencia debida con respecto al cliente ([35]). Para determinar si una persona es del medio político nacional o lo es a nivel de organizaciones internacionales, la Recomendación n.º 12 exige la adopción de medidas razonables basadas en la evaluación del nivel de riesgo de la relación de negocios, lo que implica revisar la información sobre diligencia debida recopilada de conformidad con la Recomendación n.º 10. Si se considera que un cliente es una persona del medio político extranjera, o si existe una relación comercial de mayor riesgo con personas del medio político nacional o en organizaciones internacionales, deben aplicarse medidas reforzadas de reducción del riesgo en consonancia con la Recomendación n.º 12. Entre estas medidas figuran la obtención de la autorización de la dirección para establecer o mantener dichas relaciones de negocios, la adopción de medidas razonables para determinar el origen del patrimonio y de los fondos, y un seguimiento continuo reforzado de la relación de negocios. Los requisitos de todos los tipos de personas del medio político también deben aplicarse a sus familiares o allegados.

El artículo 20 de la Directiva (UE) 2015/849 recoge todas las medidas reforzadas de diligencia debida exigidas por el GAFI sin distinguir entre personas del medio político nacionales o extranjeras.

([34]) GAFI (2012-2023) *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* [«Normas internacionales sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y la proliferación», documento en inglés], GAFI, París, Francia (www.fatf-gafi.org/recommendations.html).

([35]) GAFI, *Guidance Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)* [«Directrices para las personas del medio político (Recomendaciones n.º 12 y 22», documento en inglés], junio de 2013. GUÍA DEL GAFI (fatf-gafi.org)GUÍA DEL GAFI (fatf-gafi.org).

7. DERECHOS FUNDAMENTALES

El artículo 65, apartado 1, letra g), exige una evaluación de la manera en que se han respetado los derechos y principios fundamentales reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Los derechos fundamentales consagrados en la Carta son la columna vertebral del sistema jurídico de la UE y deben respetarse siempre. Las disposiciones de la Carta se dirigen a las instituciones y órganos de la UE en todas sus actuaciones, así como a las autoridades nacionales cuando apliquen el Derecho de la UE. La Carta protege a las personas físicas y jurídicas frente a las actuaciones de estas instituciones y autoridades que vulneren los derechos fundamentales.

Los derechos y principios consagrados en la Carta deben tenerse en cuenta en todas las fases del proceso legislativo de la UE. Para garantizar que todas las propuestas legislativas de la UE respetan la Carta, la Comisión, a la hora de prepararlas, tiene que evaluar el impacto de las nuevas propuestas en los derechos fundamentales. Durante el proceso legislativo, la Comisión colabora con los colegisladores para garantizar que el Derecho de la UE se ajusta a la Carta. En cuanto a la protección de datos, a fin de garantizar la coherencia de las normas en toda la UE, la Comisión, tras la adopción de propuestas de actos legislativos, debe consultar al Supervisor Europeo de Protección de Datos cuando tenga repercusiones sobre la protección de los derechos y libertades de las personas en relación con el tratamiento de datos personales ([36]). En septiembre de 2021, el Supervisor emitió un dictamen sobre el paquete legislativo de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de la Comisión ([37]), en el que acogía con satisfacción los objetivos perseguidos por la propuesta en general.

Por lo que se refiere a las infracciones de la Carta, debemos distinguir entre varios casos: si las actuaciones de una institución de la UE vulneran los derechos fundamentales, el Tribunal de Justicia de la UE tiene competencia para controlar la legalidad del acto. Si una autoridad nacional vulnera los derechos consagrados en la Carta al aplicar el Derecho de la Unión, los jueces nacionales son competentes para garantizar el respeto de la Carta, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. La Comisión puede llevar a un Estado miembro ante los tribunales por vulnerar los derechos fundamentales al aplicar el Derecho de la UE, por ejemplo, si una medida nacional aplica el Derecho de la UE de manera incompatible con la Carta.

([36]) Artículo 42, apartado 1, del Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE (DO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

([37]) Dictamen 12/2021, https://edps.europa.eu/system/files/2021-09/21-09-22_edps-opinion-aml_en.pdf [Documento en inglés].

En relación con los requisitos en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, el Tribunal de Justicia ha abordado el respeto de los derechos fundamentales en distintos contextos, en particular en relación con el artículo 7 de la Carta sobre el respeto a la vida privada y familiar, el artículo 8 sobre la protección de los datos personales, así como el artículo 12 sobre la libertad de reunión y asociación.

A la luz de los artículos 7 y 8, el Tribunal de Justicia dictó una sentencia en relación con las disposiciones relativas al acceso público a la información sobre la titularidad real de las sociedades y otras entidades jurídicas a la hora de impedir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo ([38]). En su sentencia, el Tribunal invalidó la disposición de la Directiva (UE) 2015/849 conforme a la cual los Estados miembros deben garantizar que la información sobre la titularidad real de sociedades y otras entidades jurídicas constituidas en su territorio esté en todos los casos a disposición de cualquier miembro del público [artículo 30, apartado 5, letra c), de la Directiva (UE) 2015/849, modificada por la Directiva (UE) 2018/843]. El Tribunal consideró que dicho acceso indiscriminado constituía una grave injerencia en los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales. En el caso que nos ocupa, esta injerencia no podía considerarse justificada, ya que no cumplía las pruebas de necesidad y proporcionalidad aplicables.

A la luz de los artículos 7, 8 y 12 de la Carta sobre el derecho al respeto de la vida privada y familiar, el derecho a la protección de los datos personales y el derecho a la libertad de asociación, el Tribunal de Justicia también dictó sentencia sobre las restricciones impuestas por un Estado miembro a la financiación de organizaciones civiles por parte de personas constituidas fuera de dicho Estado miembro ([39]). En su sentencia, el Tribunal sostuvo que el Estado miembro había introducido restricciones discriminatorias e injustificadas contrarias a las obligaciones de los Estados miembros en materia de libre circulación de capitales establecidas en el artículo 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en los artículos 7, 8 y 12 de la Carta. Por lo que respecta a una posible justificación de dicha restricción, el Tribunal señaló que pueden invocarse razones de orden público o de seguridad pública, que abarcan, en particular, la lucha contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la delincuencia organizada. No obstante, estos motivos no pueden invocarse a menos que exista una amenaza real, actual y suficientemente grave para los intereses fundamentales de la sociedad, circunstancia que el Estado miembro no había demostrado en este caso concreto.

([38]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 2022 en los asuntos acumulados WM (C-37/20) y SOVIM S.A. (C-601/20)/Luxembourg Business Registers: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1503497.

([39]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 2020 en el asunto Comisión Europea/Hungría, C-78/18: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=98151443F97F6BA2D856266F83B1C03F?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=112968.

Por lo que respecta a los derechos fundamentales y principios reconocidos por la Carta a escala nacional, la encuesta de 2022 a los Estados miembros preguntó, en particular, sobre las posibles interferencias de los requisitos de la lucha contra el blanqueo de capitales con los siguientes derechos fundamentales y principios consagrados en la Carta: i) el artículo 7 sobre el respeto de la vida privada y familiar; ii) el artículo 8 sobre la protección de datos de carácter personal; iii) el artículo 11 sobre la libertad de expresión y de información; iv) el artículo 12 sobre la libertad de reunión y asociación; v) el artículo 16 sobre la libertad de empresa; vi) el artículo 17 sobre el derecho a la propiedad; vii) el artículo 20 sobre la igualdad ante la ley; viii) el artículo 21 sobre la no discriminación; ix) el artículo 47 sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juicio imparcial; x) el artículo 48 sobre la presunción de inocencia y el derecho de defensa; xi) el artículo 49 sobre los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas; y xii) el artículo 50 sobre el derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito. Ocho Estados miembros informaron de procedimientos incoados ante los órganos jurisdiccionales nacionales en relación con este tipo de interferencias. Otros Estados miembros que respondieron a la pregunta no tenían constancia de tales procedimientos.

Los Estados miembros no informaron de asuntos relativos a interferencias con otros derechos fundamentales distintos de los mencionados. Por lo que se refiere al derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales, la encuesta de 2022 puso de manifiesto lo siguiente: en la mayoría de Estados miembros (17), se han presentado reclamaciones administrativas relativas a los requisitos establecidos en la Directiva (UE) 2015/849 ante las autoridades de protección de datos. En casi todos los Estados miembros (24), se ha consultado a las autoridades de protección de datos en el contexto de la preparación de actos nacionales de transposición o aplicación de los requisitos de la Directiva (UE) 2015/849. Nueve Estados miembros enumeraron otros tipos de reclamaciones presentadas / consultas realizadas a otras autoridades nacionales que afectan a la interacción entre los requisitos en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y los derechos fundamentales.

8. REQUISITOS RELATIVOS A LAS POSIBLES PROPUESTAS LEGISLATIVAS CON ARREGLO AL ARTÍCULO 65, APARTADO 1, PÁRRAFO TERCERO

El artículo 65, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva (UE) 2015/849 pide a la Comisión que evalúe la necesidad de presentar nuevas propuestas legislativas sobre varios temas específicos, en particular, las bases de datos de usuarios de monedas virtuales, los organismos de recuperación de activos y las personas del medio político. Esta última categoría ya se abordó en la sección 6.

8.1. Bases de datos de usuarios de monedas virtuales

Con respecto a las monedas virtuales, el artículo 65, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva (UE) 2015/849 exige a la Comisión que elabore una propuesta legislativa, cuando así proceda, que

incluya la habilitación para crear y mantener una base de datos central en la que se registren las identidades y las direcciones de monedero electrónico de los usuarios de monedas virtuales accesibles para las UIF, así como los formularios de autodeclaración destinados a los usuarios de la moneda virtual.

La creación de una base de datos central a escala de UE obligaría a los Estados miembros a disponer ya de tales registros, que podrían interconectarse para incorporarse a un registro central o, alternativamente, a asignar recursos a escala de la UE para crear directamente un registro central ([40]). La encuesta de 2022 muestra que los Estados miembros no disponen actualmente de registros de cuentas de criptoactivos. La regulación de las monedas virtuales a escala internacional y europea ha experimentado varios cambios desde la adopción de la Directiva (UE) 2018/843, que introdujo la referencia a una posible propuesta legislativa relativa a una base de datos de usuarios de monedas virtuales.

En junio de 2019, el GAFI adoptó nuevas normas sobre las nuevas tecnologías que exigen a los territorios que regulen a los proveedores de servicios de activos virtuales (también denominados proveedores de servicios de criptoactivos en el marco jurídico de la UE) a efectos de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, que estén autorizados o registrados y sujetos a sistemas de supervisión eficaces, y que se garantice el cumplimiento de las medidas pertinentes exigidas en las recomendaciones del GAFI. Estas normas también exigen la trazabilidad de las transferencias de activos virtuales. En concreto, los proveedores de servicios de activos virtuales deben acompañar las transferencias de información detallada sobre sus originantes y beneficiarios (la «regla de viaje»). Este requisito se introduce en el Derecho de la UE mediante el Reglamento (UE) 2023/1113, de 31 de mayo de 2023, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y de determinados criptoactivos ([41]), que es una refundición del Reglamento (UE) 2015/847 relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos ([42]).

El paquete legislativo de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de 2021 incluye varias propuestas adicionales para abordar y mitigar los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo relacionados con el uso de monedas virtuales. En primer

([40]) Véase el *Study on developments with regard to virtual assets users and the possibility to set-up and maintain a central database registering users' identities and wallet addresses accessible to financial intelligence units (FIUs)* [«Estudio sobre la evolución de los usuarios de activos virtuales y la posibilidad de crear y mantener una base de datos central en la que se registren las identidades y las direcciones de monedero electrónico accesibles para las UIF», documento en inglés], publicado en 2021.

([41]) Reglamento (UE) 2023/1113 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y de determinados criptoactivos y por el que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 (DO L 150 de 9.6.2023, p. 1).

([42]) Reglamento (UE) 2015/847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1781/2006 (DO L 141 de 5.6.2015, p. 1).

lugar, los proveedores de todos los servicios de activos virtuales que puedan plantear riesgos de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo se añaden a la lista de entidades obligadas. En segundo lugar, propone prohibir la oferta y la custodia de monederos electrónicos de criptoactivos anónimos, ya que estos no permiten rastrear las transferencias de criptoactivos y entrañan un mayor riesgo de uso indebido con fines delictivos.

A un nivel más general, el Reglamento relativo a los mercados de criptoactivos tiene por objeto establecer un marco jurídico claro, específico y armonizado en la UE para los criptoactivos y los proveedores de servicios de criptoactivos al exigirles que estén autorizados por una autoridad nacional competente para llevar a cabo sus actividades. Este Reglamento también establecerá una protección adecuada para todos los consumidores, ya que acudirán a servicios de cambio, monederos y plataformas de negociación autorizados para comprar, comercializar y transferir criptoactivos.

En general, el nuevo Reglamento relativo a los mercados de criptoactivos y el Reglamento relativo a las transferencias de fondos reforzarán significativamente el seguimiento de las transferencias de criptoactivos en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo por parte de las autoridades competentes de toda la UE. El nuevo Reglamento relativo a la lucha contra el blanqueo de capitales mitigará en mayor medida los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo relacionados con el uso de monedas virtuales, si bien no prevé la creación de una base de datos central, tal como se contempla en el artículo 65, apartado 1, de la Directiva (UE) 2015/849. Con la adopción del Reglamento (UE) 2023/1113, los proveedores de servicios de criptoactivos quedarán incluidos en el ámbito de las entidades financieras en el sentido de la Directiva contra el blanqueo de capitales y, por lo tanto, estarán sujetos a todas las normas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo aplicables al sector financiero, lo que garantizará que las autoridades competentes, en particular las UIF, puedan acceder rápidamente a la información sobre los titulares de monederos de criptoactivos.

8.2. Cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros

El artículo 65, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva (UE) 2015/849 exige a la Comisión que presente, cuando así proceda, una propuesta legislativa para mejorar la cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros.

El 25 de mayo de 2022, la Comisión adoptó una propuesta de nueva Directiva sobre recuperación y decomiso de activos ([43]), que establece un conjunto completo de normas que abordan la recuperación de activos de principio a fin: desde el seguimiento y la identificación, el embargo y

([43]) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre recuperación y decomiso de activos [COM(2022) 245 final].

la gestión, hasta el decomiso y la enajenación final de los activos. En particular, la propuesta tiene por objeto reforzar la capacidad de los organismos de recuperación de activos de seguimiento e identificación de los productos del delito, mediante la facilitación de un acceso más amplio a la información necesaria, la garantía de un intercambio rápido de información entre estos organismos y la posibilidad de embargar rápidamente los bienes cuando exista el riesgo de que puedan desaparecer.

9. CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVAS

Los últimos años se han caracterizado por numerosos retos en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Aunque el entorno de riesgo ha cambiado considerablemente, la Comisión ha reaccionado siempre a estos cambios con un análisis periódico del riesgo, orientaciones escritas a los Estados miembros y a las partes interesadas e interviniendo en casos de transposición incorrecta o incompleta por parte de los Estados miembros. La ABE ha contribuido a la armonización de los enfoques y a la convergencia en la supervisión a través de su labor en las evaluaciones interpares relativas a las prácticas de supervisión, numerosas directrices y dictámenes en el ámbito de la aplicación de medidas basadas en el riesgo por parte de las entidades de crédito y financieras, así como de su trabajo en materia de cooperación entre supervisores. A lo largo de los últimos años, se ha mejorado considerablemente, en particular, en los ámbitos del intercambio de información y de la cooperación entre los supervisores de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el sector financiero.

Para abordar los problemas detectados en la aplicación de la Directiva (UE) 2015/849, en 2021, la Comisión propuso un ambicioso paquete legislativo de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, que introduce una reforma global, tanto desde una perspectiva reglamentaria como institucional, del marco de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En el marco de este paquete, una parte sustancial de la Directiva se trasladará a un Reglamento, de forma que las entidades obligadas queden sujetas a normas directamente aplicables. Esto eliminará la necesidad de transposición y acabará con las posibles variaciones nacionales, al tiempo que reducirá los retrasos en la aplicación de las normas de la UE. El Reglamento relativo a la lucha contra el blanqueo de capitales establece requisitos armonizados para las políticas, procedimientos y controles internos, así como para la diligencia debida con respecto al cliente; también especifica normas sobre la transparencia de la titularidad real de las entidades jurídicas y los instrumentos jurídicos y amplía la lista de entidades obligadas, entre otros, a los proveedores de servicios de criptoactivos. La propuesta de revisión de la Directiva antiblanqueo refuerza las funciones, competencias y herramientas de los supervisores y las UIF para mejorar su funcionamiento. También tiene por objeto establecer normas claras para que todas las autoridades garanticen una cooperación y un intercambio de información eficaces. Todo ello dotará a la UE de un sistema global e integrado acorde a la integración de su mercado interior. El

nuevo sistema integrado de supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo estará formado por la nueva Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo (ALBC), que ocupará un lugar central, y las autoridades nacionales con un mandato de supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y se basará en enfoques de supervisión y metodologías de evaluación de riesgos comunes. Para garantizar una supervisión eficaz y coherente, la ALBC supervisará directamente a las entidades financieras transfronterizas de mayor riesgo y coordinará a las autoridades nacionales de supervisión y las actuaciones de supervisión, en particular del sector no financiero. También se encomendará a la ALBC una función de coordinación de las UIF. Dado que todos los casos importantes recientes de blanqueo de capitales notificados en la UE han tenido una dimensión transfronteriza, este enfoque tiene por objeto garantizar una cooperación y un intercambio de información más estrechos entre las UIF, así como lograr sinergias entre los supervisores y las UIF. Por lo tanto, la existencia de la ALBC desempeñará un papel significativo en la prevención y detección del blanqueo de capitales, sus delitos subyacentes y la financiación del terrorismo, y constituirá el núcleo de un marco sólido de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.