

III

(Actos preparatorios)

BANCO CENTRAL EUROPEO**DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO**

de 17 de mayo de 2013

sobre una propuesta de directiva relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo y sobre una propuesta de reglamento relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos

(CON/2013/32)

(2013/C 166/02)

Introducción y fundamento jurídico

El 27 de febrero de 2013 el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Consejo de la Unión Europea una solicitud de dictamen sobre una propuesta de directiva relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (en adelante, la «directiva propuesta») ⁽¹⁾. El 28 de febrero de 2013 el BCE recibió otra solicitud del Consejo, en esta ocasión sobre una propuesta de reglamento relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos (en adelante, el «reglamento propuesto») ⁽²⁾ (en adelante denominadas conjuntamente los «instrumentos propuestos de la Unión»). El BCE recibió además del Parlamento Europeo sendas solicitudes de dictamen sobre los instrumentos propuestos de la Unión, el 2 de abril de 2013 respecto de la directiva propuesta, y el 3 de abril de 2013 respecto del reglamento propuesto.

La competencia consultiva del BCE se basa en el apartado 4 del artículo 127 y el apartado 5 del artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pues los instrumentos propuestos de la Unión contienen disposiciones que pertenecen al ámbito de competencia del BCE. Asimismo, la competencia consultiva del BCE se basa en el apartado 2 del artículo 127 y el apartado 1 del artículo 128 del Tratado y en los artículos 16 a 18 y 21 a 23 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, pues los instrumentos propuestos de la Unión contienen disposiciones que afectan a ciertas funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales. De acuerdo con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

1. Objeto y contenido de los instrumentos propuestos de la Unión**1.1. La directiva propuesta**

La directiva propuesta pretende actualizar y modificar el régimen de la Unión relativo a la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo con arreglo a las recientes revisiones introducidas en las normas internacionales aplicables, a saber, las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), adoptadas en febrero de 2012 ⁽³⁾, y varios informes y evaluaciones de la Comisión Europea respecto de la aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de

⁽¹⁾ COM(2013) 45 final.

⁽²⁾ COM(2013) 44 final.

⁽³⁾ «International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation — the FATF Recommendations», París, 16 de febrero de 2012, disponibles en inglés en la dirección del GAFI en internet: <http://www.fatf-gafi.org>

capitales y para la financiación del terrorismo ⁽¹⁾. La directiva propuesta, una vez adoptada, deroga la Directiva 2005/60/CE y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión, de 1 de agosto de 2006, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE ⁽²⁾, y las sustituirá.

La directiva propuesta adopta un planteamiento más basado en el riesgo de las medidas ⁽³⁾ destinadas a combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y refuerza los requisitos de «diligencia debida con respecto al cliente» ⁽⁴⁾ de manera que ciertas clases de clientes y transacciones ⁽⁵⁾ ya no estén exentos de los requisitos simplificados de diligencia debida con respecto al cliente y que, en adelante, las «entidades obligadas» ⁽⁶⁾ tengan que evaluar el nivel de riesgo antes de decidir si aplican medidas de diligencia debida con respecto al cliente. Además, se exige a las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) ⁽⁷⁾ que, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la directiva propuesta, emitan un dictamen conjunto sobre los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al mercado interior, mientras que los Estados miembros han de efectuar y actualizar evaluaciones nacionales de riesgos para determinar en qué ámbitos es preciso aplicar medidas reforzadas de diligencia debida con respecto al cliente ⁽⁸⁾. Por otra parte, la directiva propuesta amplía el alcance del régimen de la Unión para la prevención del blanqueo de capitales, en particular al reducir de 15 000 a 7 500 euros el umbral de su aplicación a las personas que comercian con bienes de elevado valor y reciben pagos en efectivo de clientes.

La directiva propuesta refuerza el nivel de diligencia debida con respecto al cliente aplicable a las «personas del medio político» ⁽⁹⁾, en particular al disponer que se apliquen a estas personas, y a sus familiares y allegados, medidas reforzadas de diligencia debida con respecto al cliente ⁽¹⁰⁾. Entre las personas del medio político se incluirán ahora no solo personas «extranjeras» sino también personas «de la UE» encargadas de desempeñar funciones públicas importantes ⁽¹¹⁾.

La directiva propuesta establece normas y procedimientos más estrictos y mejor definidos para determinar quiénes son los titulares reales ⁽¹²⁾ de sociedades u otras personas jurídicas y fideicomisos, si bien no modifica la definición de titularidad real. Además, las sociedades u otras personas jurídicas y fideicomisos deberán mantener registros sobre la identidad de sus titulares reales. Asimismo, la directiva propuesta introduce algunos cambios tanto en las obligaciones de llevanza de registros en relación con la diligencia debida con respecto al cliente y las transacciones, como en las políticas y procedimientos internos de las entidades obligadas, con los que trata de lograr un equilibrio entre el establecimiento de controles estrictos contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y el respeto a los principios del derecho de protección de datos y a los derechos de los interesados.

La directiva propuesta refuerza además la cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados miembros, que sirven de centros nacionales de recepción, análisis y transmisión a las autoridades competentes de las comunicaciones sobre sospechas de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

⁽¹⁾ DO L 309 de 25.11.2005, p. 15.

⁽²⁾ Directiva 2006/70/CE de la Comisión, de 1 de agosto de 2006, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la definición de personas del medio político y los criterios técnicos aplicables en los procedimientos simplificados de diligencia debida con respecto al cliente así como en lo que atañe a la exención por razones de actividad financiera ocasional o muy limitada (DO L 214 de 4.8.2006, p. 29).

⁽³⁾ La directiva propuesta dispone que las entidades obligadas, entre otras cosas, apliquen medidas de diligencia debida con respecto al cliente, conserven registros, dispongan de controles internos y notifiquen las transacciones sospechosas en relación con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

⁽⁴⁾ Véanse los artículos 9 a 15 de las secciones 1 y 2 del capítulo II de la directiva propuesta.

⁽⁵⁾ Por ejemplo, los clientes que son empresas reguladas, como las entidades financieras y de crédito establecidas en la Unión y las sociedades que cotizan en mercados de valores públicos y regulados.

⁽⁶⁾ Véase el apartado 1 del artículo 2 de la directiva propuesta, que enumera las «entidades obligadas» incluidas en su ámbito de aplicación, en particular, las entidades financieras y de crédito según se definen en la propia propuesta de directiva.

⁽⁷⁾ Las AES son la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) y la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM).

⁽⁸⁾ Véanse los artículos 16 a 23 de la directiva propuesta.

⁽⁹⁾ Véanse las definiciones del apartado 7 del artículo 3 y las obligaciones impuestas a esas personas conforme al artículo 11 y los artículos 18 a 22 de la directiva propuesta.

⁽¹⁰⁾ Véanse los artículos 16 a 23 de la directiva propuesta.

⁽¹¹⁾ Véase la letra b) del apartado 7 del artículo 3 de la directiva propuesta. A este respecto, «de la UE» hace referencia a las personas del medio político que desempeñan funciones públicas importantes por encargo de un Estado miembro; mientras que «extranjeras» se refiere a personas del medio político que desempeñan esas funciones por encargo de un tercer país.

⁽¹²⁾ Véase el apartado 5 del artículo 3, así como los artículos 29 y 30, de la directiva propuesta.

Por último, la directiva propuesta insiste más que otras directivas anteriores en el cumplimiento de las normas y en la imposición de sanciones. Los Estados miembros deben velar por que las entidades obligadas puedan ser procesadas por el incumplimiento de las normas contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y por que las autoridades competentes puedan adoptar las medidas apropiadas e imponer sanciones administrativas por dicho incumplimiento. La directiva propuesta establece los tipos de sanciones administrativas aplicables.

1.2. *Reglamento propuesto*

El reglamento propuesto está estrechamente vinculado al logro de los objetivos de la directiva propuesta. Es esencial que las entidades financieras faciliten información suficiente, exacta y actualizada sobre las transferencias de fondos que efectúen por cuenta de sus clientes, a fin de que las autoridades competentes puedan hacer frente eficazmente al blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

El reglamento propuesto ⁽¹⁾ pretende, conforme a la evolución de las normas internacionales ⁽²⁾, reforzar las actuales obligaciones legales para combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo aplicables a las transferencias de fondos y a los proveedores de servicios de pago. En particular, pretende mejorar la capacidad de seguimiento de los pagos exigiendo a los proveedores de servicios de pago que se aseguren de que las transferencias de fondos se acompañan también de información sobre el beneficiario para las autoridades competentes. Con este fin, el reglamento propuesto exige que los proveedores de servicios de pago verifiquen la identidad de los beneficiarios de pagos originados fuera de la Unión y superiores a 1 000 EUR ⁽³⁾, que implanten procedimientos basados en el riesgo para determinar cuándo ha de ejecutarse, rechazarse o suspenderse una transferencia de fondos, y que conserven durante cinco años registros de pagos. El reglamento propuesto aclara además que estas exigencias se aplicarán a las tarjetas de crédito y débito, los teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos cuando se usen para transferir fondos.

2. *Observaciones generales*

El BCE celebra los instrumentos propuestos de la Unión y apoya firmemente que esta se dote de un régimen que garantice que los Estados miembros y las entidades residentes en la Unión dispongan de instrumentos eficaces contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y, en particular, contra el uso indebido del sistema financiero por quienes blanquean capitales y financian el terrorismo y sus cómplices. El BCE considera que los instrumentos propuestos de la Unión abordan correcta y eficazmente las deficiencias del actual régimen de la Unión en este campo, y lo adaptan a las amenazas que el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo suponen para la Unión y su sistema financiero y a la evolución de las normas internacionales sobre cómo afrontarlas. El BCE considera además que los instrumentos propuestos de la Unión mejorarán la claridad y coherencia de las normas aplicables en todos los Estados miembros, por ejemplo en aspectos esenciales como la diligencia debida con respecto al cliente y la titularidad real.

3. *Observaciones particulares*

3.1. Por lo que respecta a la directiva propuesta, el BCE observa que su fundamento jurídico es el artículo 114 del Tratado y que, por consiguiente, pretende aproximar las disposiciones nacionales pertinentes y reducir al mínimo la falta de coherencia entre ellas en el conjunto de la Unión. Por lo tanto, los Estados miembros pueden decidir reducir aún más los umbrales establecidos en la directiva propuesta para la aplicación de sus exigencias o incluso adoptar medidas más estrictas ⁽⁴⁾. Por ejemplo, en el caso de transacciones entre comerciantes en bienes de gran valor y clientes no comerciantes que alcancen al menos 7 500 EUR ⁽⁵⁾, parece que el artículo 5 de la directiva propuesta permitiría a los Estados miembros optar por aplicar medidas más estrictas que la mera exigencia al comerciante de cumplir las obligaciones de diligencia debida con respecto al cliente, información y otras obligaciones aplicables conforme a la directiva propuesta. La adopción de estas medidas debe sopesarse cuidadosamente con su esperada utilidad pública.

⁽¹⁾ El reglamento propuesto deroga el Reglamento (CE) n° 1781/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, relativo a la información sobre los ordenantes que acompaña a las transferencias de fondos (DO L 345 de 8.12.2006, p. 1).

⁽²⁾ Sobre todo la Recomendación 16 del GAFI sobre la mejora de la transparencia de las transferencias electrónicas transfronterizas.

⁽³⁾ Véase el artículo 7 del reglamento propuesto.

⁽⁴⁾ Véase el artículo 5 de la directiva propuesta, que faculta a los Estados miembros para adoptar o mantener en vigor en su ámbito de regulación normas más estrictas para impedir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

⁽⁵⁾ Véase la letra c) del artículo 10 de la directiva propuesta.

- 3.2. El BCE es consciente de la definición de «proveedor de servicios de pago» contenida en el apartado 5 del artículo 2 del reglamento propuesto, pero observa también que, conforme al considerando 8 del reglamento propuesto y al considerando 35 de la directiva propuesta, el legislador de la Unión no pretende incluir en el ámbito de aplicación del reglamento a «las personas físicas o jurídicas que solo proporcionan a las entidades de crédito o financieras un sistema de mensajería u otros sistemas de apoyo para la transmisión de fondos, o sistemas de compensación y liquidación», como es el caso del sistema TARGET2 operado por el BCE. El BCE apoya este planteamiento y subraya la importancia de mantener esta exención para preservar el buen funcionamiento de los sistemas de pago en Europa. Imponer esta exigencia a los proveedores de sistemas de compensación y liquidación podría ocasionar dificultades y retrasos importantes en la tramitación de pagos entre entidades de crédito y otras entidades proveedoras de servicios de pago, lo que, a su vez, podría tener serias consecuencias en la planificación de liquidez de las entidades de crédito y, en definitiva, en el buen funcionamiento de los mercados financieros. Por este motivo, y en interés de la seguridad jurídica y la transparencia, el BCE recomienda que esta exención se recoja en la parte dispositiva de los instrumentos propuestos de la Unión, en lugar de en los considerandos. Asimismo, debería examinarse atentamente la conveniencia de que otros actos jurídicos conexos de la Unión que utilizan el mismo método e idéntica técnica de redacción para esta clase de exención ⁽¹⁾ sigan esta recomendación.
- 3.3. Además, el BCE observa que varios de los conceptos definidos en el artículo 2 del reglamento propuesto se definen también en otros actos jurídicos de la Unión estrechamente relacionados con él, por ejemplo, la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE ⁽²⁾ (en adelante, la «Directiva de servicios de pago»), el Reglamento (CE) n° 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 2560/2001 ⁽³⁾, y el Reglamento (UE) n° 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros y se modifica el Reglamento (CE) n° 924/2009 ⁽⁴⁾. Puesto que el uso de definiciones consolidadas mejoraría la coherencia y facilitaría la comprensión del conjunto de actos jurídicos de la Unión, el BCE propone que el artículo 2 del reglamento propuesto se modifique como corresponda, a saber:
- a) las definiciones de «ordenante» y «beneficiario» deben adaptarse a las definiciones de estos conceptos en la Directiva de servicios de pago;
 - b) el concepto de «proveedor de servicios de pago» se define en la Directiva de servicios de pago, donde se limita a las seis categorías distintas de proveedores de esos servicios que se enumeran en esa directiva; por consiguiente, la definición de este concepto en el reglamento propuesto debe remitir a la definición de la Directiva de servicios de pago;
 - c) el concepto de «transferencia entre particulares» debería definirse con mayor claridad como la operación entre dos personas físicas que actúan a título personal fuera del ámbito de su actividad empresarial, comercial o profesional.

El presente dictamen se publicará en la dirección del BCE en internet.

Hecho en Fráncfort del Meno, el 17 de mayo de 2013.

El Presidente del BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Véase el Reglamento (UE) n° 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 961/2010 (DO L 88 de 24.3.2012, p. 1).

⁽²⁾ DO L 319 de 5.12.2007, p. 1.

⁽³⁾ DO L 266 de 9.10.2009, p. 11.

⁽⁴⁾ DO L 94 de 30.3.2012, p. 22.