

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS ANTITERRORISTAS EN LA NORMATIVA ECONÓMICO Y FINANCIERA¹

Sonia López Sáez
Universidad Rey Juan Carlos

El presente trabajo se centra en investigar el impacto que han tenido las políticas antiterroristas en la normativa económica y financiera durante los últimos años. En este caso es importante destacar el esfuerzo que se ha realizado durante los últimos doce años en desarrollar normativa que vincula las políticas antiterroristas con el blanqueo de capitales.

Para llevar a cabo nuestra investigación nos hemos centrado en la información publicada por el Grupo de Acción Financiera² (FAT-GAFI). Se trata de un organismo intergubernamental de carácter independiente cuyo objetivo es el desarrollo de políticas para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo entre otras

¹ Este artículo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación DER2013-42039-P, cuyo título es “Evolución de las jurisdicciones especiales como instrumentos de control político-religioso, de seguridad y de orden público”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad en la Convocatoria 2013 de Proyectos de I+D del Subprograma de Generación de Conocimiento, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia.

² Véase FATF (2014) – Medidas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo – España, Informe sobre la Cuarta Ronda de Evaluación Mutua, FATF.

www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/documents/mer-spain-2014.html

cuestiones. Por ello, las Recomendaciones del GAFI se consideran como normas internacionales para la prevención del blanqueo de capitales (PBC) y la financiación del terrorismo (FT).

Las primeras cuarenta Recomendaciones del GAFI datan de 1990 y en aquellos momentos fueron creadas para prevenir el blanqueo de capitales originado por el tráfico de drogas. Unos años más tarde, en 1996, se hizo la primera actualización de éstas debido al desarrollo de los sistemas financieros y al creciente flujo de activos financieros incautados en el tráfico de drogas; además, se ampliaron las actividades originarias del blanqueo de capitales. En 2001 se definió ya la financiación del terrorismo a través de primero ocho y después nueve Recomendaciones Específicas sobre este tema. Un poco más tarde, en 2003, se volvieron a actualizar las Recomendaciones del GAFI y junto con las Recomendaciones Especiales sobre financiación del terrorismo fueron avaladas por casi 200 países convirtiéndose en recomendaciones estándar internacionales sobre el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la proliferación.

La utilidad de estas Recomendaciones estriba en que cada país tiene su propia normativa y regulación además de co-existir diferentes sistemas financieros, lo que dificulta una armonización que permita que tomen medidas más eficaces contra estas cuestiones. Por tanto, estas Recomendaciones son una forma de facilitar la cooperación internacional.

En los últimos años la lucha contra la financiación del terrorismo se ha convertido en uno de los principales objetivos por parte de los gobiernos de muchos países. Son conocidos los atentados sufridos en Estados Unidos (2001) y Madrid (2004) entre otros. Por ello, para el GAFI es uno de los temas que más se ha tratado de definir para desarrollar políticas más armonizadas que hagan frente a unos sistemas financieros cada vez más integrados y a una mayor

sofisticación de la ingeniería financiera; al final, el objetivo que se pretende lograr es el de garantizar una seguridad en dichos países.

Este mayor foco en la financiación del terrorismo ha hecho que el GAFI haya desarrollado Recomendaciones que son únicas para este tema y que están reflejadas en el a Sección C de las Recomendaciones. Éstas son: la Recomendación 5 (criminalización de la financiación del terrorismo); Recomendación 6 (sanciones financieras contra el terrorismo y la financiación del terrorismo); y Recomendación 8 (medidas para prevenir el uso indebido de los organizaciones sin ánimo de lucro).

1.- Las Recomendaciones del GAFI³:

A. Políticas y Coordinación contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT)

Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo

Cada país ha de identificar los riesgos que tiene sobre el blanqueo de capitales, así como la financiación del terrorismo.

Cooperación y coordinación nacional

Cada país ha de poner en marcha políticas contra el ALA/CFT que faciliten la coordinación institucional.

³ Véase OCDE/GAFI (Febrero 2012): *Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación. Las recomendaciones del GAFI.*

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

B. Lavado de Activos y Decomiso

Delito de lavado de activos

Los países han de tipificar en su normativa el lavado de activos teniendo en cuenta la Convención de Viena y la Convención de Palermo y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

Decomiso y medidas provisionales

Los países han de desarrollar normativa que permita decomisar bienes cuyo origen es del blanqueo de capitales y bienes que pueden ser utilizados para el blanqueo de capitales.

C. Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación

Delito de financiamiento del terrorismo

Los países en su normativa han de tipificar la financiación del terrorismo basándose en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. En esta tipificación no sólo han de tener en cuenta la financiación de actos terroristas, sino que además, han de incluir la financiación de organizaciones terroristas y terroristas individuales.

Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo

Todos los países que avalan estas Recomendaciones tienen que aplicar sanciones económicas para cumplir con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la prevención y represión del terrorismo y la financiación.

Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación

Todos los países que avalan estas Recomendaciones tienen que aplicar sanciones económicas para cumplir con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir e interrumpir la proliferación de armas de destrucción masiva así como su financiación.

Organizaciones sin fines de lucro

Cada país deberá revisar su normativa relativa a las entidades definidas como organizaciones sin ánimo de lucro para evitar que puedan ser utilizadas para financiar actividades terroristas.

D. Medidas Preventivas

Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras

Todos los países que avalen estas Recomendaciones han de asegurar en su normativa que el secreto bancario no impide la implementación de las Recomendaciones del GAFI.

E.- Debida Diligencia y Mantenimiento de Registros

Debida diligencia del cliente

Se debe prohibir a las instituciones financieras mantener cuentas sin verificar la identidad real de lo/s titular/es o sin que exista un titular en las mismas. Para ello, tienen la obligación de identificar al cliente y verificar su identidad; en caso de transacciones identificar la identidad real del destinatario final; recabar información sobre el carácter de la relación comercial que haya dado lugar a la transacción; realizar una diligencia continua al cliente para contrastar que las

operaciones y transacciones que vaya realizando sean consistentes con la información que tiene sobre él la institución financiera; etc.

Mantenimiento de registros

Las instituciones financieras han de mantener durante, al menos, cinco años todos los registros y datos de las transacciones, ya sean locales o internacionales, para estar a disposición de cualquier petición de información solicitada por las autoridades competentes.

F.- Medidas Adicionales para Clientes y Actividades Específicas

Personas expuestas políticamente

Las instituciones financieras tienen la obligación con respecto a las personas expuestas políticamente extranjeras (PEP), ya sean clientes o beneficiarios finales a aplicar la debida diligencia y a llevar a cabo una comprobación periódica sobre sus relaciones comerciales.

Banca corresponsal

Las instituciones financieras a través de su banca corresponsal transfronteriza tienen la obligación, además de las expuestas en cuanto a la debida diligencia del cliente, a recabar información sobre las instituciones representadas para verificar su naturaleza comercial; y, además, han de evaluar los controles sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo de la institución representada entre otras obligaciones.

Servicios de transferencia de dinero o valores

Los países han de verificar que las personas físicas o jurídicas que prestan servicios de transferencia de dinero o valores (STDV), tengan la licencia oportuna o estén registradas y sujetas a sistemas eficaces de comprobación periódica para asegurar la aplicación y el cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI.

Nuevas tecnologías

Las instituciones competentes de los países, así como las instituciones financieras tienen la obligación de identificar y evaluar los riesgos del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo que puedan surgir debido al desarrollo de nuevos productos financieros o nuevas prácticas comerciales, así como nuevas formas de envío. Además, también han de comprobar el uso de nuevas tecnologías para productos financieros nuevos o existentes.

Transferencias electrónicas

Las instituciones competentes de cada país han de solicitar a las instituciones financieras que incluyan información sobre el originador y sobre el beneficiario. Dicha información ha de ser precisa y ha de mantenerse durante todo el proceso de la cadena de pago.

G.- Dependencia, Controles y Grupos Financieros

Dependencia en terceros

Los países pueden permitir a las instituciones financieras que deleguen en terceros para que realicen las actividades expuestas en las Recomendaciones 10 y 11.

Controles internos y filiales y subsidiarias

Se debe exigir a las instituciones financieras y a los grupos financieros que implementen sistemas para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En el caso de los grupos financieros, además, han de desarrollar mecanismos de coordinación internos y de flujo de información entre las entidades.

Países de mayor riesgo

En aquellos países con un mayor riesgo debido al cual el GAFI hace una mención especial, se debe exigir a sus instituciones financieras que apliquen medidas de debida diligencia intensificada en las transacciones de personas naturales y jurídicas que operan en ellos.

H.- Reporte de Operaciones Sospechosas

Reporte de operaciones sospechosas

Los países han de desarrollar leyes que les permitan exigir a las instituciones financieras el reporte de información a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en caso de que una institución financiera sospeche que los fondos de una transacción son originarios de una actividad criminal, o están relacionados con la financiación del terrorismo.

Revelación (tipping-off) y confidencialidad

El equipo humano, ya sea el personal directivo como cualquier tipo de empleado de las instituciones financieras han de estar protegidos por ley frente a la responsabilidad que implica la revelación de información cuando éstos reportan sus sospechas de

buena fe a la UIF. Esto es independiente de que no tengan conocimiento de la actividad criminal como si dicha actividad ocurrió o no. Además, deben tener prohibido, por ley, revelar (*tipping-off*) que están reportando información a la UIF de cualquier operación sospechosa (ROS).

I.- Actividades y Profesiones No Financieras Designadas

APNFD: debida diligencia del cliente

Los requisitos y el mantenimiento de registros establecidos en las Recomendaciones 10, 11, 12, 15 y 17, se aplican a las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) en los casinos; los agentes inmobiliarios; los comerciales de metales preciosos; los abogados, notarios y otros profesionales jurídicos independientes, así como auditores.

APNFD: Otras medidas

Los requisitos establecidos en las Recomendaciones 18 a la 21 se aplican a todas las actividades y profesiones no financieras designadas, teniendo en cuenta que se debe exigir a los abogados, notarios y otros profesionales jurídicos independientes y auditores que reporten información de operaciones sospechosas cuando se involucren a través de un cliente.

J.- Transparencia y Beneficiario Final de Personas Jurídicas y otras Estructuras Jurídicas

Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas

Los países que avalen estas Recomendaciones han de desarrollar normativa para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo por parte de personas jurídicas. Para ello, han de desarrollar reglamentos que garanticen información veraz, precisa y oportuna sobre el beneficiario final de las transacciones. Asimismo, se hace indispensable que las instituciones competentes tengan acceso a dicha información. En este sentido, los países han de implementar medidas que faciliten el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos expuestos en las Recomendaciones 10 y 22.

Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas

Los países deben tomar medidas para prevenir el uso indebido de otras estructuras jurídicas para el blanqueo de capitales y/o la financiación del terrorismo. Además, los países han de desarrollar reglamentos que faciliten el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos expuestos en las Recomendaciones 10 y 22.

Facultades y Responsabilidades de Autoridades Competentes y Otras Medidas Institucionales

K.- Regulación y supervisión

Regulación y supervisión de las instituciones financieras

Las instituciones financieras y grupos financieros aplicarán las medidas aplicables sobre regulación y supervisión bajo el principio de prudencia y que son relevantes para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Facultades de los supervisores

Los supervisores han de estar facultados para llevar a cabo sus funciones y hacer comprobaciones periódicas de las instituciones financieras para garantizar que se cumple con los requisitos para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

En este sentido, los supervisores han de estar autorizados para solicitar información relevante a las instituciones financieras, así como para imponer sanciones de acuerdo con la Recomendación 35.

Regulación y supervisión de las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD)

Las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas han de estar sujetas a regulación y supervisión. Así, los casinos tienen que estar sujetos a una regulación y supervisión que garantice que éstos hayan implementado eficazmente las medidas ALA/CFT.

L.- Operativo y Orden Público

Unidades de inteligencia financiera

Los países han de crear una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que sea un centro nacional para la recepción y análisis de reportes de transacciones catalogadas como sospechosas y cualquier otro tipo de información relevante sobre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Además, la UIF tiene que tener la capacidad de obtener información adicional de los sujetos obligados, así como tener acceso cuando lo estime oportuno a la información financiera, administrativa y de orden público que requiera para el desempeño de sus funciones.

Responsabilidades de las autoridades de orden público e investigativas

Los países han de asegurar que las autoridades e instituciones competentes de orden público tengan capacidad para llevar a cabo investigaciones sobre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo dentro del marco de las políticas nacionales ALA/CFT.

Facultades de las autoridades de orden público e investigativas

En el proceso de investigación, sobre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, por parte de las autoridades competentes han de tener acceso a toda la información necesaria para utilizarla en investigaciones y en procesos judiciales.

Transporte de efectivo

Los países han de tener medidas que permitan detectar el transporte físico transfronterizo de moneda o instrumentos negociables. En este sentido, los países tienen que garantizar que sus autoridades competentes tengan la autoridad legal para detener o impedir moneda o instrumentos negociables al portador sobre los que pesa una sospecha por su relación con la financiación del terrorismo o el blanqueo de capitales.

M.- Requisitos Generales

Estadísticas

Los países han de mantener estadísticas sobre la eficiencia y la eficacia de sus sistemas ALA/CFT.

Guía y retroalimentación

Las autoridades competentes y los Organismos Autorreguladores (OAR) han de definir las directrices y los sistemas de retroalimentación que permitan a las instituciones financieras y a los profesionales que desarrollen actividades y profesiones no financieras designadas en la implementación de las medidas nacionales contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, sobre todo, en la detección y reporte de información sobre transacciones sospechosas.

N.- Sanciones

Los países han de garantizar la existencia de una serie de sanciones eficaces, disuasorias y proporcionales de carácter penal, civil o administrativo que estén a su disposición para tratar a las personas físicas o jurídicas establecidas en las Recomendaciones 6 y 8 a la 23, que incumplan con los requisitos ALA/CFT. Las sanciones deben ser aplicables no sólo a las instituciones financieras y a las APNFD.

Ñ.- Cooperación Internacional

Instrumentos internacionales

Los países que avalen estas Recomendaciones han de implementar, plenamente, la Convención de Viena, 1988; la Convención de Palermo, 2000; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003; y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, 1999. Asimismo, cuando corresponda los países han de ratificar e implementar otras convenciones internacionales relevantes, como Convención del Consejo de Europa sobre el Crimen Cibernético, 2001; la Convención Interamericana contra el Terrorismo, 2002; y el Convenio del Consejo de Europa sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Decomiso de los Productos de un Delito y sobre el Financiamiento del Terrorismo, 2005.

Asistencia legal mutua

Los países han de eficazmente una amplia gama de asistencia legal mutua en relación con las investigaciones, procedimientos judiciales y procesos relacionados con el blanqueo de capitales, delitos asociados y la financiación del terrorismo. En este sentido, los países

han de contar con una regulación jurídica adecuada para prestar eficazmente asistencia y es fundamental tener tratados, acuerdos o cualquier otro mecanismo que facilite y mejore la cooperación entre países.

Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso

Los países han de tener una autoridad que tome decisiones rápidas en respuesta a solicitudes extranjeras para identificar, paralizar, embargar y decomisar activos y/o bienes procedentes del blanqueo de capitales así como de la financiación del terrorismo o de cualquier tipo de actividad vinculada a estas cuestiones.

Extradición

Los países han de llevar a cabo eficazmente las solicitudes de extradición relacionadas con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Otras formas de cooperación internacional

Los países, a través de sus autoridades competentes, han de garantizar su cooperación internacional de forma rápida, constructiva y eficaz. En caso de que una autoridad competente necesite llegar a acuerdos bilaterales o multilaterales, como un Memorando de Entendimiento (MOU), éstos se han de firmar con tiempo.

2.- Medidas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo: el caso de España⁴.

El Grupo de Acción Financiera (FATF-GAFI) es un organismo intergubernamental independiente que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero internacional frente al blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva. Las Recomendaciones del GAFI son reconocidas como la norma internacional en materia de prevención del blanqueo de capitales (PBC) y la financiación del terrorismo (FT).

En este informe se presentan las medidas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo existentes en España durante la visita *in situ* del 21 de abril al 7 de mayo de 2014. En él se analiza el cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI expuestas anteriormente, así como el nivel de eficacia del sistema español contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo formulándose recomendaciones para reforzarle⁵.

De este estudio se han podido extraer las siguientes conclusiones:

- España cuenta con legislación y normativa actualizadas que aplican las Recomendaciones revisadas del GAFI cumpliendo la mayoría de éstas.

⁴ Apartado realizado a través de la información del FATF (2014) – Medidas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo – España, Informe sobre la Cuarta Ronda de Evaluación Mutua, FATF.

www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/documents/mer-spain-2014.html

⁵ La evaluación de este Informe se hizo utilizando la Metodología GAFI 2013 incluyendo nuevos parámetros de análisis lo que hace que no se puedan comparar directamente estos resultados con los de estudios previos.

- España cuenta con instituciones sólidas en materia de PBC/FT: la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y el servicio que ejecuta sus normas, el SEPLAC, que es una unidad de inteligencia financiera (UIF) y un supervisor.

- El nivel de conocimiento que tiene España de los riesgos de BC/FT es elevado. Esto es debido a la elevada cantidad de riesgos analizados.

- España ha logrado éxitos significativos en la investigación, persecución y enjuiciamiento de delitos de blanqueo de capitales. Según este informe “España se centra en neutralizar y dismantelar la estructura financiera de grupos de delincuencia organizada y de organizaciones de tráfico de drogas. Las autoridades han demostrado su capacidad para trabajar con éxito en importantes y complejos casos de blanqueo de capitales hasta lograr una condena, y muestran niveles muy elevados de eficacia en la investigación, persecución y enjuiciamiento de estos delitos”.

- No obstante, el efecto disuasorio y la proporcionalidad de las sanciones impuestas por delitos de blanqueo de capitales es motivo de preocupación. En este apartado, el GAFI concluye que “las multas suelen cifrarse en millones de euros, pero las penas de prisión impuestas en la práctica son bajas, incluso en casos graves de blanqueo, al igual que los períodos de inhabilitación previstos para profesionales declarados culpables de haber colaborado a sabiendas en delitos de blanqueo de capitales”.

- Las autoridades han dismantelado eficazmente las redes de financiación y de apoyo a ETA, una de las principales amenazas terroristas internas para España.

- No obstante, en la aplicación de sanciones financieras específicas relacionadas con el terrorismo, España adolece de importantes deficiencias de carácter tanto técnico como práctico. En este caso, el GAFI concluye que “España emplea procedimientos establecidos a escala de la UE que imponen una demora inaceptable en la transposición de nuevas entidades designadas a las listas de sanciones. Por otra parte, España nunca ha propuesto ni realizado una designación, y ha optado por no hacer uso de este instrumento”.

- La coordinación operativa y de políticas en la lucha contra la financiación de la proliferación es escasa. Según el GAFI en España “Existe coordinación en cuanto a las sanciones financieras específicas relacionadas con la proliferación, y se han logrado algunos éxitos en la detección de casos de elusión de sanciones. Sin embargo, no existe coordinación entre las autoridades de control de las exportaciones y las autoridades responsables de la PBC/FT”.

- Existen deficiencias significativas en las obligaciones legales relativas a las transferencias electrónicas y los requisitos impuestos a las entidades financieras que actúan de intermediarios son muy limitados. Según el GAFI esto “se debe al hecho de que la normativa sobre transferencias electrónicas de la UE no se ha actualizado tras la revisión de los Normas del GAFI”.

- Los abogados no aplican adecuadamente las medidas preventivas exigidas. Para el GAFI, “el conocimiento que tiene la profesión de los riesgos y obligaciones relacionados con el BC/FT es limitado, y no existen controles eficaces, lo que es especialmente preocupante dado el papel que desempeñan estos profesionales en redes complejas de blanqueo de capitales en España”.

- Las medidas que permiten el acceso a la información sobre la titularidad real, en particular, el Índice Único Informatizado del Consejo General del Notariado, son un ejemplo de buenas prácticas en el contexto del ordenamiento jurídico español.

- Las autoridades y el sector de gestoras de transferencias han adoptado medidas significativas para mitigar los riesgos de BC/FT, sobre todo los derivados de los agentes. En este punto el GAFI concluye que “entre ellas se incluye un registro de agentes de alto riesgo, controles internos más estrictos, y comunicación sistemática, con vigilancia continua por parte del supervisor. No obstante, siguen observándose algunas deficiencias en relación con la identificación de operadores no autorizados y con la supervisión de las gestoras de transferencias que operan al amparo de las normas de pasaporte de la UE”.

3.- Situación en España y Riesgos potenciales⁶

España ha realizado avances para identificar, evaluar y conocer sus riesgos de BC/FT, además, tiene sistemas eficaces en la lucha contra estas cuestiones. En este sentido, es importante destacar que España soporta una gran variedad de riesgos en cuanto al blanqueo de capitales.

Un análisis más pormenorizado nos permite saber que en España operan grupos de delincuencia organizada, formados tanto por españoles como extranjeros. Geográficamente, España, es un lugar de tránsito, sobre todo del tráfico de drogas, que entran en Europa desde el Norte de África y Sudamérica. Asimismo, es un punto logístico para los grupos de delincuencia procedentes de África, América Latina y la antigua Unión Soviética.

⁶ Véase FATF (2014) – Medidas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo – España, Informe sobre la Cuarta Ronda de Evaluación Mutua, FATF.

www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/documents/mer-spain-2014.html

España tiene elevados riesgos de terrorismo y de financiación de terrorismo, a la vez que ha sufrido atentados terroristas.

Estos riesgos se deben a dos ámbitos bien diferentes. Por un lado, está el riesgo de Euskadi ta Askatasuna (ETA) y, por otro lado, a grupos terroristas islamistas.

En términos generales, España cumple con la mayoría de las Recomendaciones del GAFI, no obstante, es necesario que realice avances en determinadas áreas.

Entre las fortalezas del sistema español destacan la inteligencia financiera y el decomiso.

España tiene un elevado conocimiento sobre sus riesgos de PBC y FT.

La Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias es el organismo encargado de la coordinación de las políticas de PBC y FT en España

En los últimos años España ha logrado desarticular varios grupos de delincuencia organizada y ha desmantelado entramados societarios nacionales e internacionales dedicadas al blanqueo de capitales.

No obstante, una de las dificultades que tiene España son las bajas sanciones que se imponen por blanqueo de capitales lo que resta eficacia al sistema. Además, muchos de estos procesos judiciales son complejos lo que repercute en un alargamiento de los mismos. El SEPLAC, en este caso, se constituye como una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

España aplica la figura del decomiso de manera muy activa y en las fases más tempranas del proceso como medida cautelar.

España es consciente de los riesgos que soporta por terrorismo y por la financiación del terrorismo.

La política anti-terrorista española se ha centrado en la neutralización y desmantelamiento de organizaciones terroristas, especialmente, ETA y grupos terroristas islamistas. Esta política de neutralización ha cosechado éxitos, sobre todo, con ETA cuyas redes de financiación han sido desmanteladas. En el caso de grupos terroristas islamistas España también ha conseguido decomisar fondos destinados a financiar a grupos terroristas islámicos en el Magreb.

En cuanto a la regulación, es en el Código Penal de 2010 cuando se introdujo un nuevo delito autónomo de financiación del terrorismo “que permite que las actividades de financiación del terrorismo se persigan por separado de cualquier otra tipo de colaboración, participación o pertenencia a una organización terrorista”.

Una de las áreas a mejorar en España es la aplicación de sanciones financieras relacionadas con el terrorismo.

Las medidas preventivas adoptadas por España se basan en la Directiva de la UE sobre Prevención del Blanqueo de Capitales.

Además de la normativa de la UE, España ha actualizado su legislación para aplicar las normas revisadas del GAFI. Sobre todo, donde más se aplican estas normas es en el sector bancario

España tiene un sector financiero avalado por un sólido sistema de supervisión del cumplimiento de la normativa en materia de PBC y FT.

El SEPLAC es el supervisor más importante en lo referente a la PBC y FT. El Banco de España, por su parte, ha aumentado su compromiso con la supervisión en estas materias.

España cuenta con un sistema eficaz en cuanto a asegurar el acceso a información sobre la titularidad real de las personas jurídicas.

En este sentido, las autoridades competentes tienen acceso sobre la titularidad de personas jurídicas a través del Índice Único Informatizado del Consejo General del Notariado.

La cooperación internacional es fundamental ya que muchos de los casos más relevantes sobre blanqueo de capitales tienen vínculos internacionales.

Las organizaciones criminales internacionales suelen utilizar estructuras complejas de personas físicas y jurídicas que dificultan las investigaciones. Sí es relevante la eficacia de la cooperación internacional, sobre todo, dentro del ámbito de la UE. Fuera de las fronteras comunitarias, España tiene problemas concretos con la cooperación con algunos países.

Para el GAFI “las acciones prioritarias recomendadas para España, basadas en estas conclusiones, son las siguientes:

- Intensificar la supervisión de abogados, agentes de la propiedad inmobiliaria y proveedores de servicios a sociedades y fideicomisos.

- Subsanan las carencias en la supervisión de las gestoras de transferencias, adoptando medidas proactivas para detectar y sancionar a los operadores no autorizados; y colaborar con autoridades homólogas de otros países para garantizar la supervisión adecuada de las gestoras de transferencias que operan al amparo de las normas de pasaporte. Es necesario llevar a cabo actividades de divulgación dirigidas a las gestoras de transferencias, en relación con los riesgos potenciales planteados por sus propios clientes y la manera de mitigarlos en consonancia con el enfoque basado en el riesgo, y a las entidades de crédito, en lo que se refiere a dónde radican los riesgos específicos del sector de gestoras de transferencias en España, la forma de mitigar dichos riesgos en línea con el enfoque basado en el riesgo, y animarlas a ofrecer servicios bancarios a las gestoras de transferencias aplicando este enfoque.

- Velar por la aplicación de sanciones adecuadas a los delitos de blanqueo de capitales, además de las multas; y modificar el Código Penal para ampliar el período máximo de inhabilitación de profesionales.

- Aplicar sanciones financieras específicas cuando proceda (por ejemplo, cuando no sea posible perseguir y juzgar a un delincuente).

- Aumentar los recursos del SEPBLAC para la supervisión en materia de PBC/FT.

- Colaborar con la UE para actualizar con celeridad la normativa relativa a las transferencias electrónicas y adaptarla a las Recomendaciones del GAFI revisadas”

4.- Evaluación de los Resultados⁷

Riesgo, política y coordinación. Evaluación: Considerable

Según el GAFI “España ha realizado un buen trabajo de identificación, evaluación y conocimiento de sus riesgos de BC/FT, y cuenta con mecanismos eficaces en la mayoría de las áreas para mitigar estos riesgos. Las autoridades competentes están comprometidas y bien dirigidas y coordinadas por la Comisión. La coordinación es buena a nivel de políticas y entre supervisores a nivel de políticas y operativo”.

Cooperación internacional. Evaluación: Considerable

Para el GAFI “España presenta muchas de las características de un sistema eficaz en esta área, y solo es necesario introducir ligeras mejoras. Por lo general, España proporciona información o asistencia constructivas y en un plazo razonable a requerimiento de otros países, entre otros en los siguientes ámbitos: extradición, identificación, congelación, bloqueo, decomiso y reparto de activos, así como información (incluidas pruebas, inteligencia financiera e información en materia de supervisión y sobre titularidad real) sobre delitos de blanqueo de capitales financiación del terrorismo o delitos subyacentes relacionados. Han surgido algunos problemas en relación con solicitudes enviadas por España a países no pertenecientes a la UE con sistemas jurídicos muy diferentes al español y con el reparto de activos en este contexto.

Sin embargo, no parece que estos problemas sean excesivamente graves o de carácter sistémico.

⁷ Evaluación en términos de eficacia

España solicita cooperación internacional de manera rutinaria con el fin de perseguir penalmente a delincuentes y a sus activos y, en general, esta colaboración funciona bien. La cooperación con paraísos fiscales plantea dificultades. Sin embargo, España ha logrado algunos éxitos al resolver parte de estos problemas (por ejemplo, en relación con la cooperación internacional con Andorra, San Marino y Suiza). La excepción la constituyen las solicitudes de asistencia judicial mutua y de extradición a Gibraltar, territorio con el que España trata indirectamente a través de las autoridades del Reino Unido, lo que ocasiona retrasos”.

Supervisión. Evaluación: Considerable

Según el GAFI “España cuenta con un sólido sistema de supervisión de los sectores financieros en materia de PBC/FT y ha demostrado que sus procedimientos de supervisión y seguimiento han evitado que los delincuentes controlen entidades financieras. Además, el procedimiento de supervisión también ha dado lugar a la identificación, adopción de medidas correctoras y sanción de infracciones o incumplimientos de los procedimientos de gestión de riesgos”.

Medidas preventivas. Evaluación: Moderada

En este sentido el GAFI concluye que “La solidez general de las medidas preventivas aplicadas por las entidades financieras españolas es especialmente notable en el sector bancario. El sector bancario ha desarrollado un buen conocimiento de sus riesgos de BC/FT y aplica las medidas de PBC/FT en función de los riesgos. El sector tiene un escaso apetito por el riesgo, y parece cumplir meticulosamente las obligaciones en materia de PBC/FT. Los controles que aplica este sector clave son relativamente estrictos, aunque son necesarias algunas mejoras”.

Personas e instrumentos jurídicos. Evaluación: Considerable

El sistema español que permite el acceso a información básica sobre la titularidad real de las personas jurídicas es eficaz y sólo requiere pequeñas mejoras.

Inteligencia financiera. Evaluación: Elevada

Para el GAFI, “el uso de inteligencia financiera y otro tipo de información por parte de España en investigaciones sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo presenta las características de un sistema eficaz, y solo son necesarias ligeras mejoras. Las autoridades competentes recopilan y utilizan una amplia variedad de inteligencia financiera y otra información relevante (a gran parte de la cual pueden acceder directamente y en tiempo real tanto la UIF como las fuerzas y cuerpos de seguridad) para investigar delitos de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y delitos subyacentes relacionados. El Índice Único Informatizado del Consejo General del Notariado (descrito en el Recuadro 7.1) y la base de datos de la Agencia Tributaria son fuentes de información especialmente valiosas. Esta información es, en general, fiable y precisa, y está actualizada. Las autoridades competentes cuentan con los recursos y la experiencia necesarios para utilizar eficazmente esta información en la realización de análisis e investigaciones financieras, en la identificación y localización de bienes, y en el desarrollo de análisis operativos y estratégicos.

El equipo de evaluación otorgó más importancia a los siguientes factores: los numerosos casos prácticos y estadísticas que demuestran la utilidad de la gran mayoría de los análisis del SEPBLAC (ya sea para iniciar investigaciones o para brindar apoyo en investigaciones en curso); los abundantes casos prácticos que acreditan la capacidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad para obtener pruebas y localizar las ganancias procedentes de actividades delictivas, basándose en sus

propias investigaciones o utilizando los informes de inteligencia financiera del SEPBLAC; la capacidad del SEPBLAC para acceder a datos fiscales sin autorización judicial previa; la capacidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad de acceder, en tiempo real, al Índice Único Informatizado del Consejo General del Notariado, que contiene información contrastada sobre la titularidad legal y real, y la capacidad del SEPBLAC para hacer uso, en su calidad de UIF, de la información recabada en el ejercicio de sus funciones de supervisión (y viceversa)”

Investigación, persecución y enjuiciamiento de delitos de blanqueo de capitales. Evaluación: Considerable

Según el GAFI “España presenta muchas de las características de un sistema eficaz, en particular en lo que respecta a su capacidad para investigar, perseguir y llevar a juicio con éxito los delitos de blanqueo de capitales a todos los niveles, especialmente en casos relacionados con delitos que generan grandes beneficios. Las autoridades persiguen sistemáticamente el blanqueo de capitales como delito autónomo o en conjunción con el delito subyacente, el blanqueo de capitales por parte de terceros (incluido el efectuado por abogados que sean blanqueadores profesionales), el autoblanqueo y el blanqueo de las ganancias de delitos subyacentes cometidos en territorio nacional y en el extranjero. El procedimiento habitual es realizar una investigación financiera paralela, incluso en casos de delitos subyacentes relacionados perpetrados fuera de España. Las autoridades presentaron muchos casos que demuestran su capacidad para investigar con éxito casos de blanqueo de capitales grandes y complejos hasta la obtención de condena, y los elementos más visibles del sistema (investigaciones y procesos penales) demuestran un alto nivel de eficacia. A estos factores se les otorgó mucha importancia, especialmente porque los tipos de casos que se persiguen hasta la obtención de una condena son acordes con los riesgos de blanqueo de capitales que afronta España y con las prioridades nacionales.

La única deficiencia del sistema se observa en la fase de conclusión del proceso penal (sanciones). En particular, preocupa el nivel de las sanciones (penas de prisión y períodos de inhabilitación) que realmente se imponen en la práctica en casos graves de blanqueo de capitales, así como su efecto disuasorio y su proporcionalidad. En 2012, las penas de prisión por blanqueo de capitales eran, en promedio, de dos años. Rara vez se imponen penas de prisión superiores a cinco años (cuatro casos en 2012). Las multas parecen ser el tipo de sanción más utilizado en los procedimientos penales, y con frecuencia ascienden a millones de euros. En teoría, las multas parecen ser suficientemente disuasorias, aunque no se sabe en qué medida se abonan en la práctica. Si bien el efecto disuasorio y la proporcionalidad son siempre factores relevantes, España también presentó estadísticas e información concretas que demuestran que sus sistemas de investigación, persecución y enjuiciamiento de actividades de blanqueo de capitales están dando como resultado la desarticulación y el desmantelamiento de grupos de delincuencia organizada en España. Esta clase de resultados son los que cabría esperar de un sistema de PBC/FT que funciona adecuadamente y, por lo tanto, reducen la importancia otorgada a este factor”.

Decomiso. Evaluación: Considerable

España tiene un sistema de decomiso eficaz y sólo necesita pequeñas mejoras. Según el GAFI “

La atención que presta España a las medidas cautelares y al decomiso es reflejo de sus políticas nacionales en materia de PBC/FT, y en particular de sus prioridades en la lucha contra la delincuencia organizada, incluido el blanqueo de capitales por parte de delincuentes extranjeros a través del sector inmobiliario, el blanqueo de las ganancias provenientes de delitos fiscales, y el contrabando de efectivo a gran escala. Las estadísticas muestran que los grupos de

delincuencia organizada están siendo desarticulados y privados de sus ganancias.

Se deben mejorar los mecanismos de reparto y repatriación de bienes con otros países (un aspecto que funciona relativamente bien con otros países de la UE, pero que plantea más dificultades con países no pertenecientes a la UE). Este problema queda paliado y tiene menos importancia en el contexto español porque las autoridades españolas habitualmente investigan de forma activa, persiguen y enjuician casos de blanqueo de las ganancias de delitos subyacentes cometidos en el extranjero (en lugar de optar por el enfoque más pasivo consistente en responder a las solicitudes de cooperación internacional de otros países)”.

Investigación, persecución y enjuiciamiento de delitos del terrorismo. Evaluación: Considerable

Según el GAFI España tiene un sistema eficaz en este apartado siendo sólo necesarias pequeñas mejoras. Lo que más se ha valorado en este caso ha sido los logros conseguidos en la investigación, persecución y enjuiciamiento de actividades vinculadas con la financiación del terrorismo tanto de ETA como de grupos terroristas islamistas. En este sentido, para el GAFI, “España es uno de los países a la cabeza de Europa con el mayor número de personas encausadas por delitos de terrorismo y de financiación del terrorismo”

Medidas preventivas y sanciones financieras en relación con la financiación del terrorismo. Evaluación: Moderada

En este ámbito, España, tiene un sistema eficaz, aunque ha de mejorar la aplicación efectiva de sanciones financieras específicas. Lo más importante es que España ha conseguido dismantelar la red

financiera de ETA. Asimismo, ha conseguido dismantelar redes de financiación de otros grupos terroristas.

Sanciones financieras relacionadas con la proliferación. Evaluación: Moderada

España tiene un sistema eficaz en este apartado ya que se realiza un seguimiento de las entidades financieras y de los sujetos no financieros obligados para comprobar si cumplen con sus obligaciones. Sin embargo, el grado de conocimiento de los riesgos relacionados con la proliferación es bajo.

5.- Normativa de prevención del blanqueo de capitales

- Real Decreto 304/2014 de 5 de mayo por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (BOE 5/5/14).

- Resolución de 10 de agosto de 2012, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se publica el Acuerdo de 17 de julio de 2012, de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, por el que se determinan las jurisdicciones que establecen requisitos equivalentes a los de la legislación española de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (BOE 23/08/12).

- Ley 10/2010 de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (BOE 29/04/10).

- Orden EHA/114/2008, de 29 de enero, reguladora del cumplimiento de determinadas obligaciones de los notarios en el ámbito de la prevención del blanqueo de capitales.

- Orden EHA/2444/2007, de 31 de julio, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, aprobado por Real Decreto 925/1995, de 9 de junio, en relación con el informe externo sobre los procedimientos y órganos de control interno y comunicación establecidos para prevenir el blanqueo de capitales.

- 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.

- Orden EHA/2619/2006, de 28 de julio, por la que se desarrollan determinadas obligaciones de prevención del blanqueo de capitales de los sujetos obligados que realicen actividad de cambio de moneda o gestión de transferencias con el exterior.

- 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 capitales y para la financiación del terrorismo.

- Orden EHA/2963/2005, de 20 de septiembre, reguladora del Órgano Centralizado de Prevención en materia de blanqueo de capitales en el Consejo General del Notariado.

- Real Decreto 54/2005, de 21 de enero, por el que se modifican el Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, aprobado por el Real Decreto 925/1995, de 9 de junio, y otras normas de regulación del sistema bancario, financiero y asegurador (BOE 22/01/05).

- Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior.

- Orden ECO/2652/2002, de 24 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de comunicación de operaciones en relación con determinados países al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

- Real Decreto 925/1995, de 9 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 19/1993 sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales (BOE 06/07/95).

- Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales (BOE 29/12/93).

6.- Normativa de prevención y bloqueo de financiación del terrorismo

- Ley 12/2003 de 21 de mayo, de bloqueo de la financiación del terrorismo

Normativa sobre movimiento de capitales

- Orden EHA 1439/2006, de 3 de mayo, reguladora de la declaración de movimientos de medios de pago en el ámbito de la prevención del blanqueo de capitales.

- Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales.

- Circular 6/2001 del Banco de España, de 29 de octubre, sobre Titulares de Establecimientos de Cambio Moneda.

- Orden de 16 de noviembre de 2000 de regulación de determinados aspectos del régimen jurídico de los establecimientos de cambio de moneda y sus agentes.

- Resolución de 31 de octubre de 2000, de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, por la que se modifica la Resolución de 9 de julio de 1996, de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores, por la que se dictan normas para la aplicación de los artículos 4, 5, 7 y 10 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 27 de diciembre de 1991, sobre transacciones económicas con el exterior.

- Real Decreto 2660/1998, de 14 de diciembre, sobre el cambio de moneda extranjera en establecimientos abiertos al público distintos de las entidades de crédito.

- Resolución de 9 de julio de 1996, de la Dirección General de Política comercial e Inversiones Exteriores, por la que se dictan normas para la aplicación de los artículos 4º, 5º, 7º y 10º de la Orden del Ministerio de Economía a y Hacienda, de 27 de diciembre de 1991, sobre transacciones económicas con el exterior.

- Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, por el que se determinan los Países o Territorios a que se refieren los artículos 2, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de Medidas Fiscales Urgentes, y 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

- Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, sobre Transacciones Económicas con el Exterior.

- Orden de 27 de diciembre de 1991 de desarrollo del Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, sobre transacciones económicas con el exterior

- Ley 40/1979, de 10 de diciembre, sobre Régimen jurídico de Control de Cambios.