

LA LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES PROCEDENTES DE LAS ACTIVIDADES DELICTIVAS EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Isidoro BLANCO CORDERO

Profesor Titular de Derecho Penal. Universidad de Vigo

Resumen: El blanqueo de capitales es un fenómeno delictivo ligado a la delincuencia organizada. Las organizaciones criminales obtienen enormes beneficios de los diversos tráfico, y para disfrutar de estas ganancias deben blanquear su origen delictivo, lo que consiguen a través de diferentes medios. En Europa se está llevando a cabo una importante labor para luchar contra este fenómeno. Así, el presente trabajo examina la intervención de la Unión Europea en el marco de las iniciativas internacionales en la materia, explicando la estrategia contra el blanqueo de capitales a través del análisis de la Directiva 91/308/CEE sobre prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales de 1991.

Laburpena: Delitugintza antolatuari loturiko irudia dugu kapital zuriketa. Antolaketa kriminalek onura izugarriak izaten dituzte trafiko ezberdinetatik, eta etekin hauetaz gozatzeko oinarri deliktiboa gorde beharrean aurkitzen dira, guzti hori bide ezberdinetatik lortzen dute. Hau hala izanik, lan honek Europar Batasunaren eskuhartzea aztertzen du. Guzti hori, 1991. urteko kapital zuriketaren delitu-egintzak aurrezaintzeko 91/308/CEE zuzentaraua aztertuz egiten da.

Résumé: Le blanchiment d'argent est un phénomène délictueux lié à la délinquance organisée. Les organisations criminelles obtiennent des bénéfices énormes des divers trafics, et pour jouir de ces profits ils doivent blanchir leur origine délictueuse, ce qui obtiennent à travers différents moyens. En Europe on mène à bien une importante tâche pour combattre ce phénomène. Ainsi, ce travail examine l'intervention de l'Union Européenne dans le cadre des initiatives internationales dans la matière, en expliquant la stratégie contre le blanchiment d'argent à travers l'analyse de la Directive 91/308/CEE sur la prévention de l'utilisation du système financier pour le blanchiment d'argent de 1991.

Summary: The money laundering is a criminal phenomenon related to the organized crime. The criminal organizations obtain enormous benefits by the diverse traffics, and to own these gains they must launder its criminal origin through different means. In Europe an important work is being carried out to fight against this phenomenon. Thus, the present work examines the intervention of the European Union within the framework of the international initiatives in the matter, explaining the strategy against the money laundering through the analysis of the Directive 91/308/CEE (OJ L 166, 28.6.1991) on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering.

Palabras clave: delitos, blanqueo de capitales, delincuencia organizada, Unión Europea, prevención.

Hitzik garrantzizkoenak: delituak, kapital zuriketa, delinkuentzia antolatua, Europar Batasuna, prebentzioa.

Mots clef: infractions, blanchiment d'argent, délinquance organisée, Union Européenne, prévention.

Key words: crimes, money laundering, organized crime, European Union, prevention.

I. Introducción

II. La actividad de la Unión Europea en materia de blanqueo de capitales

1. Examen de la intervención de la Unión Europea en el marco de las iniciativas internacionales en la materia
2. La Directiva 91/308/CEE sobre prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales
3. Recientes iniciativas de la Unión Europea en materia de blanqueo de capitales

III. Fundamento de la intervención de la Unión Europea en materia de blanqueo de capitales

1. El menoscabo del sistema financiero
2. La libre competencia

IV. Estrategia de lucha contra el blanqueo de capitales en la Unión Europea

1. La prevención del blanqueo de capitales

1.1. Las obligaciones de la Directiva CE

- 1.1.1. Sujetos obligados
- 1.1.2. Identificación de los clientes
- 1.1.3. La obligación de examinar determinadas operaciones
- 1.1.4. La obligación de comunicación
- 1.1.5. Abstención de las transacciones sospechosas y prohibición de la transacción
- 1.1.6. Abstención de la ejecución de las transacciones sospechosas
- 1.1.7. Prohibición de la ejecución de la transacción
- 1.1.8. Comunicación posterior
- 1.1.9. Deber de confidencialidad
- 1.1.10. Exención de responsabilidad

1.2. Efectos preventivos de la Directiva

1.3. Últimas tendencias en la Unión Europea sobre la prevención del blanqueo de capitales. La propuesta de modificación de la Directiva comunitaria

2. La sanción penal del blanqueo de capitales en la Unión Europea. Definición del blanqueo de capitales en la Directiva

2.1. Comportamientos descritos

2.2. El problema del delito previo del que proceden los bienes

I. INTRODUCCIÓN

1. La presente contribución tiene como objetivo la exposición crítica de la actividad de la Unión Europea en materia de blanqueo de capitales. Adelantar aquí que el instrumento más importante es la Directiva de la Comunidad Europea sobre prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales de 1991.

2. La primera afirmación a realizar es que la Comunidad Europea reconoce sin lugar a dudas que el blanqueo de capitales es un **fenómeno delictivo ligado a la delincuencia organizada**. Así lo indica de forma expresa la Directiva en sus Considerandos iniciales, al señalar que “el blanqueo de capitales influye de manera manifiesta en el aumento de la delincuencia organizada en general”. Vamos a hacer algunas consideraciones sobre la delincuencia organizada.

3. Es aceptado mayoritariamente que los criminales organizados actúan con el objetivo de obtener el máximo de ganancias de sus actividades delictivas. Las organi-

zaciones criminales **obtienen enormes beneficios de los diversos tráfico**s a los que se dedican (armas, drogas, informaciones industriales y militares, dinero de origen ilícito, materiales radiactivos, mano de obra, trata de blancas, órganos humanos, embriones, obras de arte, etc...). El último informe del Grupo de Acción Financiera (GAFI-XI) revela que la principal fuente de ganancias ilegales a nivel mundial es el tráfico de drogas. La segunda gran fuente de dinero de origen delictivo lo constituyen los delitos económicos, fundamentalmente el fraude (bancario y financiero, fiscal, impuesto sobre el valor añadido, hipotecas, ventas a distancia, etc). También se aprecia un incremento en el volumen de dinero procedente del contrabando (de tabaco y alcohol), de los juegos ilegales, y del tráfico de seres humanos¹. Esto es también lo que ocurre en el estado español en el que según la evaluación llevada a cabo por el GAFI (GAFI X) en 1999, las fuentes principales de dinero de origen delictivo que es blanqueado son el tráfico de drogas, la falsificación, las estafas y el crimen organizado.

4. Para poder disfrutar estas ganancias sin problemas deben someterlas a una **limpieza que borre su origen delictivo**. La limpieza consiste en hacer desaparecer las huellas del origen delictivo del dinero, invirtiéndolo en actividades económicas lícitas para dotarlo de apariencia de legalidad. De lo que se trata es de “maquillar” los beneficios de origen delictivo para que parezca que tienen un origen lícito. Esto es lo que se denomina técnicamente “blanqueo de capitales”. Los criminales tratan de introducir sus beneficios en el sistema financiero y, mediante diversos métodos, pretenden que éstos parezcan que han sido obtenidos de forma lícita.

5. Los **métodos de blanqueo** de capitales, según el GAFI X de 1999, principalmente utilizados **en España** en el sector financiero son: el cambio de dinero en bancos y oficinas de cambio, la mezcla de fondos ilícitos con dinero generado por actividades legales, y las transferencias internacionales con datos incompletos o ficticios. También se utilizan el contrabando de dinero en metálico a través de las fronteras así como las inversiones en el sector inmobiliario mediante empresas pantalla, especialmente en áreas turísticas.

6. Pues bien, la **Unión Europea** está llevando a cabo una importante labor para luchar contra el blanqueo de capitales. Es de todos conocido que en la Unión Europea rigen una serie de **libertades básicas** que constituyen sus pilares fundamentales: la libre circulación de personas, de mercancías y la liberalización de los movimientos de capitales. Pues bien, la creación de una región como la Unión Europea, integrada por diversos Estados, ofrece múltiples posibilidades para blanquear dinero de actividades delictivas².

1. Cfr. GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX, *Report sur les typologies du blanchiment de capitaux 1999-2000*, GAFI-XI, pg. 13, núm. 56; ver también los informes anteriores FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING, *1997-1998 Report on Money Laundering Typologies*, 12 de febrero de 1998, núm. 4, recogido como Anexo C del GAFI-IX, *Rapport annuel 1997-1998*; y FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING, *FATF-VIII Money Laundering Typologies Exercise Public Report*, 5 de febrero de 1997, núm. 10.

2. Así, respecto de la criminalidad organizada en general, BLANCO CORDERO, Isidoro/SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, Isabel, “Principales instrumentos internacionales (de Naciones Unidas y la Unión Europea) relativos al crimen organizado: la definición de la participación en una organización criminal y los problemas de aplicación de la ley penal en el espacio”, *Revista Penal*, julio 2000, pgs. 3 ss, pg. 6.

7. Y es que la existencia de una región en el mundo como la Unión Europea constituye un marco muy bueno para las actividades de las organizaciones criminales transfronterizas, que pueden **aprovecharse de los defectos de las legislaciones de los países miembros** para llevar a cabo sus actividades delictivas y blanquear sus ganancias. La libre circulación de capitales permite transferir éstos de unos países a otros dentro de la Unión, lo que facilita el blanqueo y dificulta enormemente la investigación por parte de las autoridades. Y es que una vez que el dinero ilícito ingresa en el sistema financiero de algún país de la Unión, éste va a poder moverse por todos los demás países miembros sin trabas.

8. De hecho, es de todos conocido cómo algunas organizaciones criminales, sobre todo de los países del Este de Europa, tratan de disfrutar su dinero en países de la Unión Europea. Aparentemente los **mafiosos rusos** están invirtiendo sus capitales, presuntamente delictivos, en algunos países Europeos (por ejemplo, en zonas turísticas españolas). Esto puede servirles para blanquear sus bienes de origen delictivo. El problema al que se enfrentan estos criminales es ingresar ese dinero en el espacio de la Unión. Pero una vez que ha entrado, que se ha abierto una puerta, éste puede circular libremente a través de ella sin ningún obstáculo.

9. En definitiva, la lucha contra el blanqueo de capitales en la Unión Europea tiene como objetivo hacer frente a la delincuencia organizada, y especialmente a la vinculada a las drogas. La Unión Europea opina que el combate contra la misma se ha de hacer centrándose en las enormes sumas de dinero que genera, porque éste constituye su principal objetivo y su motor. Idea fundamental en la actuación de la Unión Europea es **golpear a las organizaciones criminales en su patrimonio**, mediante la lucha contra el blanqueo de capitales. Se sigue así la máxima norteamericana en la materia "*follow the money*", para perseguir e investigar la delincuencia organizada.

II. LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE BLANQUEO DE CAPITALES

1. Examen de la intervención de la Unión Europea en el marco de las iniciativas internacionales en la materia

1. Si hay algo que caracteriza el blanqueo de capitales es su **carácter internacional**. Con la intención de eludir la acción de la Justicia y de evitar la pérdida de los bienes, los blanqueadores actúan a nivel internacional, acudiendo a aquellos países con normativas poco estrictas en materia de blanqueo, y que facilitan el anonimato de las transacciones.

2. La naturaleza internacional del blanqueo ha llevado a la **comunidad internacional** a reaccionar ante la amenaza que suponen las organizaciones criminales en general, y el blanqueo de capitales en particular. El impulso fundamental de todas estas iniciativas a nivel internacional procede de los Estados Unidos de América. Este país, bajo la presidencia de Ronald Reagan, hizo en 1986 del cumplimiento de la normativa en materia de drogas una prioridad nacional, mediante la firma de la Directiva de Decisión sobre Seguridad Nacional número 221. Como consecuencia del empujón norteamericano durante los años ochenta, comenzaron a fructificar en los organismos internacionales más importantes del mundo normas contra el blanqueo de capitales. La Directiva europea de 1991 se enmarca dentro de ese movimiento internacional.

3. Veamos brevemente la **evolución de los principales esfuerzos internacionales** contra el blanqueo de capitales desde su inicio a finales de los años setenta hasta la aprobación de la Directiva en 1991.

a) A finales de los años 70 el Consejo de Europa abordó los graves problemas que en el marco de los países miembros planteaba el blanqueo de capitales de origen delictivo. Esto llevó a la aprobación de la Recomendación N^o R(80)10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 27 de junio de 1980. Las recomendaciones dirigidas a sus Estados miembros tienen como objetivo garantizar que el sistema bancario colabore y preste asistencia a las autoridades judiciales y policiales en la lucha contra el blanqueo de capitales³.

b) En 1988 el Comité de Basilea sobre Reglas y Prácticas de Control de las Operaciones Bancarias (compuesto por representantes de los bancos centrales del Grupo de los diez países más industrializados (G-10)) promulgó una declaración de principios urgiendo a los bancos y otras instituciones financieras a tomar medidas para impedir que puedan ser utilizados para el blanqueo de capitales.

c) El G-7 (grupo de los 7 países más industrializados) creó en 1989 el denominado Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)⁴, que es el organismo internacional más importante en el estudio del blanqueo de capitales. Éste pretende evaluar los resultados de la cooperación internacional para prevenir la utilización del sistema bancario y financiero para el blanqueo de capitales, y estudiar medidas preventivas adicionales, incluida la adaptación de los sistemas jurídicos para reforzar la cooperación judicial internacional. En abril de 1990 emitió un informe que consta de cuarenta recomendaciones tendentes a articular un sistema internacional de lucha contra el blanqueo de capitales. Estas recomendaciones fueron revisadas en 1996.

d) Pero el instrumento más importante se elaboró a finales de los años ochenta en el marco de las Naciones Unidas, donde se concertó en 1988 la Convención contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Característica esencial de esta Convención es que impone a los Estados Parte la obligación de sancionar penalmente el blanqueo de capitales procedentes de delitos relativos a las drogas.

e) El Consejo de Europa aprobó el Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito hecho en Estrasburgo el 8 de noviembre de 1990. Las novedades más importantes son que se refiere al blanqueo de bienes procedentes de cualquier delito (y no sólo del tráfico de drogas), y que tipifica los comportamientos de blanqueo imprudentes en lo relativo a la verificación de la procedencia delictiva de los bienes⁵.

f) Sobre la base de ambas Convenciones, la Comunidad Europea (CE, actual Unión Europea) aprobó en el año 1991 la Directiva sobre prevención de la utilización

3. Cfr. ampliamente BLANCO CORDERO, Isidoro, *El delito de blanqueo de capitales*, Pamplona, 1997, pgs. 119 ss.

4. Amplia información sobre la creación de este grupo puede verse en BLANCO CORDERO, *blanqueo de capitales*, pgs. 133 ss.

5. Extensamente sobre las diferencias con la Convención de Viena, cfr. BLANCO CORDERO, *blanqueo de capitales*, pgs. 124 ss.

del sistema financiero para el blanqueo de capitales. Con ella se inicia una acción contra el blanqueo de capitales dirigida a la adopción de medidas de coordinación a escala comunitaria.

2. La Directiva 91/308/CEE sobre prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales

1. Con fecha 10 de junio de 1991 se aprobó por el Consejo de las Comunidades Europeas la Directiva sobre prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales⁶. El **origen de esta Directiva** fue consecuencia, entre otras razones, de las presiones ejercidas por los Estados Unidos de América. A finales de los años 80 la Administración norteamericana promovió una reforma legal interna conforme a la cual todas las entidades financieras que operaran en los Estados Unidos, con independencia de su nacionalidad o del Estado en el que realizaran la operación, estarían obligadas, al igual que las entidades nacionales, a comunicar a las autoridades norteamericanas la ejecución de cualquier transacción cuyo importe excediera de 10.000 dólares bajo la amenaza de la retirada de la licencia para operar en los Estados Unidos. Esto suponía que un banco europeo que tuviese una sucursal en territorio estadounidense tendría que comunicar información sobre las transacciones realizadas en Europa que superaran ese importe. Esto generó una gran preocupación en la Comunidad Europea, la cual se vio obligada a emprender acciones diplomáticas, fruto de las cuales fue la retirada del proyecto norteamericano a cambio de la aprobación de esta Directiva⁷.

2. El inicio de la **gestación** de esta Directiva lo podemos ver en las dos sesiones de trabajo llevadas a cabo en Bruselas por la Dirección General de Instituciones Financieras y de Derecho de Sociedades de la C.E.E, a nivel de expertos, en octubre de 1988 y noviembre de 1989, sobre “prevención del uso del sistema financiero en operaciones de blanqueo de capitales”. En ellas se pretendía preparar una decisión institucional sobre este problema que en el futuro pudiera adoptar la forma de una Recomendación o Directiva. El 14 de febrero de 1990 la Comisión Europea, reunida en Estrasburgo, acordó que la norma adoptara la forma de Directiva y no de mera Recomendación, y el día 23 de marzo de 1990 presentó el proyecto de Directiva para ser adoptada por el Consejo de las Comunidades Europeas. Durante 1990 se produjeron dictámenes del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social, así como varias reuniones de grupos de expertos y del Consejo de Ministros de Finanzas, mejorando y completando el primer borrador de proyecto presentado. Finalmente, el 10 de junio de 1991 se aprobó por el Consejo de las Comunidades Europeas la antedicha Directiva, que obligaba a los Estados miembros de la CE a armonizar su legislación con el contenido de esta Directiva antes del 1 de enero de 1993⁸.

6. Directiva del Consejo 91/308/CEE de 10 de junio de 1991, publicada en el D.O.C.E. n° L 166 de 28 de junio de 1991.

7. Cfr. ARÁNGUEZ SÁNCHEZ, Carlos, *El delito de blanqueo de capitales*, Madrid, 2000, pgs. 113/4, quien recuerda que, no obstante, en 1986 el Parlamento Europeo había manifestado su preocupación por el blanqueo de capitales en su Resolución de 9 de octubre de 1986, basada en el “Informe Stewart-Clark”.

8. Art. 16 Directiva. La propuesta de Directiva exigía que la fecha de entrada en vigor de su contenido fuese el 1 de enero de 1992.

3. Recientes iniciativas de la Unión Europea en materia de blanqueo de capitales

1. La Unión Europea está llevando a cabo en los últimos años una gran labor en la lucha contra la criminalidad organizada, en cuyo ámbito suele encuadrarse el combate al blanqueo de capitales. Pero la Unión Europea no es competente para aprobar legislación directamente aplicable en el marco del Derecho Penal, ya sean reglamentos o directivas, excepto en lo relativo al control administrativo de la conducta criminal. Ahora bien, la Unión Europea dispone de otros instrumentos de gran utilidad, tales como tratados (que deben ser ratificados por los Estados miembros), acciones comunes y resoluciones. Por ejemplo, en materia de crimen organizado han sido básicamente instrumentos de esta índole los que han sido elaborados. El **Tratado de Amsterdam** de 1997 se refiere en el artículo 31 (e) a la progresiva adopción de medidas que establezcan reglas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los actos criminales y de las penas en el campo del crimen organizado, terrorismo y tráfico de drogas⁹.

2. También en materia de crimen organizado, el Consejo ha adoptado un “*Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada*” (el 28 de abril de 1997), que recoge las recomendaciones de un “Grupo de alto nivel” que recibió este encargo del propio Consejo en su reunión en Dublín del 14-15 de diciembre de 1996¹⁰. Este plan de acción fue aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam de los días 16 y 17 de junio de 1997. La letra b) de la recomendación nº 26 se refiere al afianzamiento del seguimiento y el embargo de los productos del delito. Consecuencia de esta recomendación es la *Acción común de 3 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo al blanqueo de capitales, identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito* (98/699/JAI)¹¹. La recomendación nº 26 en su letra a) se refiere a la mejora de la cooperación entre los puntos de contacto encargados de recibir información sobre operaciones sospechosas de conformidad con la Directiva sobre el blanqueo de capitales. En cumplimiento de esta recomendación se ha aprobado la *Decisión del Consejo, de 17 de octubre de 2000, relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados miembros para el intercambio de información* (2000/642/JAI)¹². También, las *conclusiones de la presidencia derivadas del Consejo Europeo de Tampere*, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999 recogen una acción especial contra el blanqueo de capitales.

3. Junto a estas iniciativas, hemos de mencionar también la existencia de un *Corpus iuris de normas penales para la tutela de los intereses financieros de la Unión*

9. Cfr. el Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (Amsterdam, 2 de octubre de 1997), en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, nº C 340/ 1 de 10 de noviembre de 1997. Este Tratado ha entrado en vigor el 1 de mayo de 1999.

10. Cfr. en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, nº C 351/ 1 de 15 de agosto de 1997.

11. *Diario Oficial* nº L 333 de 09/12/1998.

12. *Diario Oficial* nº L 271 de 24/10/2000.

Europea, que representa ya “un embrión de un espacio judicial europeo unificado”¹³. Este texto recoge en su artículo 7 el delito de blanqueo de capitales (“blanqueo y receptación”).

4. En relación con el crimen organizado en general, podemos encontrar algunas referencias en el *Convenio de Europol* de 1995, adoptado en el seno de UE (Convenio de 26 de julio de 1995, basado en el artículo K. 3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía)¹⁴. El artículo 2 n° 1 del mismo, al definir los objetivos de la Policía europea, señala el de “... mejorar ... la eficacia de los servicios competentes de los Estados miembros y la cooperación entre los mismos con vistas a la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia internacional, en la medida en que existan indicios concretos de una estructura delictiva organizada y que dos o más Estados miembros se vean afectados por las formas de delincuencia antes mencionadas ...”. Para alcanzar sus objetivos en n° 2 del art. 2 recoge los delitos de los que se puede ocupar Europol (tráfico ilícito de estupefacientes, de material nuclear y radiactivo, las redes de inmigración clandestina, la trata de seres humanos y el tráfico de vehículos robados, así como el terrorismo), recogiendo en un anexo a dicho convenio otras formas graves de delincuencia internacional de las que puede ocuparse si se dan una serie de requisitos. En n° 3 del art. 2 dispone que la competencia de Europol sobre una forma de delincuencia o sobre aspectos específicos de la misma abarca también el blanqueo de dinero ligado a esas formas de delincuencia o a sus aspectos específicos. Respecto de esta cuestión, las *conclusiones de la presidencia derivadas del Consejo Europeo de Tampere*, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999 recogen una acción especial contra el blanqueo de capitales, en cuyo punto 56 el Consejo Europeo invita “al Consejo a que haga extensivas las competencias de Europol al ámbito general del blanqueo de capitales, independientemente del tipo de delito del que procedan los beneficios del blanqueo”.

III. FUNDAMENTO DE LA INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE BLANQUEO DE CAPITALS

1. El menoscabo del sistema financiero

1. La primera cuestión que se suscita es la **legitimación de la Comunidad Europea** para intervenir en esta materia: ¿por qué interviene la Comunidad Europea contra el blanqueo de capitales?

2. La propuesta de Directiva comunitaria¹⁵ de 1990 hacía referencia a un doble motivo específico para la actuación de la Comunidad Europea: en primer lugar, que la

13. Cfr. TERRADILLOS BASOCO, J. “Política y Derecho Penal en Europa”, *Revista Penal*, n° 3, 1999, pgs. 61 ss. (75).

14. *Acto del Consejo de 26 de julio de 1995 relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía* (Convenio Europol), cfr. en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n° C 316/ 1 de 27 de noviembre de 1995. El Convenio Europol ha sido ya ratificado por nuestro país, cfr. B.O.E. de 28 de septiembre de 1998.

15. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención del uso del sistema financiero en operaciones de blanqueo de capitales. COM(90) 106 final –SYN 254– (presentada por la Comisión el 23 de marzo de 1990).

Comisión debía dar cumplimiento a una solicitud del Parlamento Europeo para que elaborara un programa global comunitario dirigido a combatir el tráfico de drogas que incluyera asimismo disposiciones sobre la prevención del blanqueo de capitales; en segundo lugar, era necesaria una acción comunitaria para coordinar a escala comunitaria la lucha contra el blanqueo de capitales, debido a que la liberalización del movimiento de capitales y de la libre prestación de servicios financieros podría facilitar las actividades delictivas de los delincuentes¹⁶.

3. Por estas razones, la Comunidad Económica Europea consideró necesario elaborar una norma relativa al blanqueo de capitales aplicable a todos los Estados miembros. Pese a la existencia en aquel momento de diversos instrumentos internacionales en la materia, una norma a escala comunitaria no sería superflua por diversos motivos. En primer lugar, porque no todos los Estados miembros disponían entonces de una legislación sobre el blanqueo. En segundo lugar, se pretendía evitar la distorsión de la competencia entre los sectores bancarios de los Estados miembros, puesto que toda medida relativa al control del blanqueo de capitales supone una carga administrativa que deberían compartir todos los bancos. En tercer lugar, por razón de la intención de la Comunidad Europea de mantener la libre circulación de capitales y la libre prestación de servicios financieros, evitando que los blanqueadores pudiesen aprovecharse de los puntos débiles existentes en la legislación de uno o más Estados miembros¹⁷.

4. La versión final de la Directiva fundamenta su aprobación en que la utilización de las entidades de crédito y de las instituciones financieras para el blanqueo de capitales **“puede poner seriamente en peligro tanto la solidez y estabilidad de la entidad o institución en cuestión como la credibilidad del sistema financiero en su conjunto, ocasionando con ello la pérdida de confianza del público”**. Parece, por tanto, que la Directiva surge con la intención de tutelar el sistema financiero de los Estados miembros, y para ello trata de armonizar su legislación nacional. Es evidente que el sistema financiero es el más habitualmente empleado para blanquear los bienes de origen delictivo, y, de no ser así, en última instancia éstos desembocan en él¹⁸.

5. La fundamentación de la Directiva descansa, según esto, en la **afectación** que produce el blanqueo de capitales sobre la credibilidad del **sistema financiero**. Esto coincide con los resultados de los escasos estudios realizados en esta materia a nivel macroeconómico, que han evidenciado que el blanqueo de capitales da lugar a un menoscabo de la estabilidad y solidez del sistema financiero.

6. La Directiva dispone que por lo menos cada tres años la Comisión ha de elaborar un informe sobre la aplicación de esta Directiva, que ha de presentar al Parlamento Europeo y al Consejo (art. 17). El *Primer informe de la Comisión sobre la*

16. Ampliamente sobre esta cuestión ÁLVAREZ PASTOR, Daniel/EGUIDAZU PALACIOS, Fernando, *La prevención del blanqueo de capitales*, Pamplona, 1998, pgs. 84 ss.

17. Cfr. el Informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derechos de los Ciudadanos sobre la propuesta de la Comisión al Consejo de una directiva relativa a la prevención del uso del sistema financiero en operaciones de blanqueo de capitales (COM(90) 0106 final – C3-0111/90 – SYN 254), ponente: Sr. Hoon, de 6 de noviembre de 1990.

18. Cfr. BLANCO CORDERO, *blanqueo de capitales*, pg. 198.

aplicación de la Directiva relativa al blanqueo de capitales (91/308/CEE)¹⁹ fue sometido al Parlamento Europeo, el cual, mediante una Resolución, pide en su punto 15 a la Comisión que en su segundo informe le ilustre sobre las posibles implicaciones monetarias y otros efectos macroeconómicos del blanqueo de capitales²⁰. Parece que esta institución comunitaria no tiene claro que realmente el blanqueo de capitales produzca los efectos macroeconómicos de los que parece hacerse eco la Directiva.

7. En el *Segundo informe*²¹ de 1998, la Comisión se disculpa porque no ha realizado ninguna investigación ni dispone de recursos necesarios para llevarlo a cabo. Por ello, recurre a los estudios del único organismo que ha abordado esta cuestión, el Fondo Monetario Internacional (FMI). Siguiendo estos estudios del FMI, el segundo informe considera que “el blanqueo de capitales podría estar lo suficientemente desarrollado como para ejercer, por sí sólo, un impacto sobre la macroeconomía”²².

* Se indica que los blanqueadores, cuando invierten sus ganancias ilícitas, no buscan el máximo rendimiento, sino el lugar o la inversión que les permita lavar de forma más fácil su dinero, incluso si ello supone que recibirán un rendimiento más bajo. Esto puede dar lugar a movimientos de capitales contrarios a los que, en principio, y teniendo en cuenta las variables de las economías, cabría esperar. El dinero que se lava, por tanto, tiende a invertirse peor de lo que se haría si no existieran tales actividades.

* Estos movimientos contra natura de los capitales pueden generar confusión en los responsables políticos, sobre todo a la hora de determinar políticas a aplicar ante esta situación. Puede ocurrir, por ejemplo, que se produzca una gran demanda de dinero, por razón de operaciones de blanqueo que, dado su carácter oculto, no queden reflejadas en los datos, lo que puede incidir en la volatilidad de los tipos de interés y de cambio.

* En este sentido, dice el FMI que a nivel nacional, el blanqueo que se lleva a cabo mediante movimientos financieros importantes puede incidir en variables macroeconómicas tales como los tipos de interés y de cambio.

* A nivel internacional, los movimientos de los capitales a blanquear, sobre todo cuando son temporales, puede producir un efecto desestabilizador, debido a la integración de los mercados financieros mundiales. Y es que los problemas financieros que surjan en un lugar pueden extenderse a otros, transformando un problema nacional en un problema sistémico.

19. Primer informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva relativa al blanqueo de capitales (91/308/CEE), que será presentado al Parlamento europeo y al Consejo. COM(95) 54 final. Bruselas 3 de marzo de 1995.

20. Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 1996, sobre el primer informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 91/308/CEE, relativa al blanqueo de capitales. DOC núm. 198, de 8 de julio de 1996.

21. Segundo informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva relativa al blanqueo de capitales (91/308/CEE), Consejo. COM(98) 401 final. Bruselas 1 de julio de 1998.

22. Estos datos han sido obtenidos del segundo informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, relativo a la aplicación de la Directiva sobre blanqueo de capitales, que cita como fuentes los trabajos publicados en la edición del *IMF Survey* de 29 de julio de 1996, TANZI, Vito, “Money laundering and the international financial system”, documento de trabajo n° 96/55; QUIRK, Peter J., “Macroeconomic implications of money laundering”, documento de trabajo n° 96/66.

* La confianza de los participantes en el desarrollo de mercados de capitales estables es fundamental. Si los mercados se viesen contaminados por dinero controlado por delincuentes, reaccionarían de forma más radical ante los rumores y las falsas estadísticas, generando mayor inestabilidad. El desarrollo eficaz de las economías tiene como elementos clave la transparencia y la solidez de los mercados financieros. Estos elementos se pueden ver amenazados con el lavado de activos. Los fondos obtenidos de manera ilícita pueden corromper a los directivos de los mercados financieros y los perjuicios pueden ser duraderos, pues la credibilidad de los mercados se pierde con gran rapidez, pero requiere de mucho tiempo para restablecerse.

El FMI ha resumido el potencial impacto macroeconómico del blanqueo de capitales, el cual puede dar lugar a:

a. Variaciones en la demanda monetaria que aparentemente no guardan relación con los cambios observados en las variables económicas.

b. Volatilidad de los tipos de interés y de cambio a raíz de las transferencias transfronterizas inesperadas de fondos.

c. Mayor inestabilidad de los pasivos y mayores riesgos para la valoración de los activos de las entidades financieras, lo que origina un riesgo sistémico para la estabilidad del sector financiero y la evolución monetaria en general.

d. Efectos adversos sobre la recaudación tributaria y la asignación de recursos públicos debido al falseamiento de los datos sobre la renta y la riqueza.

e. Efecto de contagio sobre las transacciones legales debido al temor de los interesados a una posible involucración delictiva.

f. Otros efectos sobre la distribución propios de cada país o desviaciones del precio de los activos debido a la existencia de “dinero negro”.

8. Pese a todo lo indicado, el problema del impacto macroeconómico del blanqueo de capitales ha sido debatido en el Comité de Contacto de Blanqueo de Capitales (noviembre de 1996) del Parlamento Europeo, y una delegación sostuvo que no era probable un efecto macroeconómico del blanqueo en los principales países industrializados, a no ser de carácter marginal.

9. Suárez González se manifiesta en contra de la fundamentación adoptada por la Directiva²³. Piensa este autor que el sistema financiero es un “**instrumento neutro**” que sirve para canalizar los capitales que fluyen al mercado, cuyo funcionamiento no se ve alterado por el “origen” de los capitales. Recurre a un símil, y considera que el sistema financiero se puede comparar con una red viaria por la que circulan distintos vehículos, cuya procedencia lícita o ilícita en nada distorsiona el estado o el funcionamiento de la red. Dado, por lo tanto, que no se produce un menoscabo del orden socioeconómico, le permite concluir a este autor que falta la base que legitimó a la Comunidad Europea a legislar en esta materia (arts. 57.2 y 100.a) del Tratado), por lo que carece de soporte jurídico que la dote de validez. En el mismo sentido, señala

23. Cfr. SUÁREZ GONZÁLEZ, Carlos J., “Blanqueo de capitales y merecimiento de pena: consideraciones críticas a la luz de la legislación española”, *Cuadernos de Política Criminal*, 1996, pgs. 125 ss, pgs. 141 ss y nota 66.

Vogel en la doctrina alemana que no fundamenta la Directiva por qué la utilización de bienes, incluso de origen ilegal, en el sistema financiero legal menoscaba la confianza²⁴.

10. **Coincido parcialmente** con esta argumentación. A mi juicio, el impacto macroeconómico sobre el sistema financiero en los países industrializados miembros de la Unión Europea es más bien secundario. Difícilmente se puede argumentar que el sólido sistema financiero europeo se ve directamente alterado por el blanqueo de capitales.

2. La libre competencia

1. En otras ocasiones me he manifestado en el sentido de considerar que el impacto del blanqueo de capitales lo es, no tanto sobre el sistema financiero, cuanto sobre la **libre competencia**²⁵. Desde un punto de vista microeconómico son numerosos los estudios realizados en Italia que han analizado la influencia de la actividad mafiosa en la economía local²⁶. La conclusión más importante es que el blanqueo de capitales pone en peligro la libre competencia sobre la que se basa el sistema de economía de libre mercado, y con ello el orden económico.

2. Objetivo de la criminalidad organizada, cuando dispone de capital, es **infiltrarse en la economía legal**, recurriendo normalmente a empresas para lavar su dinero, lo que les lleva a alcanzar **posiciones monopolísticas**. Y es que los costes de los recursos obtenidos de forma delictiva son notablemente inferiores respecto de los derivados para conseguir fondos lícitos. Imaginemos una empresa a través de la cual se invierte lo recaudado del comercio de heroína. Se encuentra en condiciones notablemente ventajosas respecto de una empresa análoga que deba encontrar en el mercado sus propios medios financieros. Se llega así a situaciones de “progresiva apropiación del mercado”, el cual consiente que quienes se aprovechan de capitales de origen delictivo extiendan su presencia en el ámbito económico. Las empresas legales carecen de la posibilidad de recurrir a una financiación competitiva frente a la utilizada por las ilegales, y deben financiarse con las tasas corrientes en el mercado. Esto supone que a la hora de entrar en competencia con las empresas ilegales sean inicialmente marginadas, e incluso posteriormente expulsadas del mercado, que tiende a ser abarcado por la empresa ilegal de forma monopolística. El propio sistema de gestión del mercado primará a las empresas con costes más bajos, en este caso las que obtienen sus recursos de bienes delictivos, frente a las empresas con costes más elevados, que son las que han de recurrir a la financiación mediante fondos lícitos. Todo esto posibilita el control por parte de las organizaciones delictivas de auténticos sectores de la economía²⁷.

24. Cfr. VOGEL, Joachim, “Geldwäsche - ein europaweit harmonisierter Straftatbestand?”, en *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1997, pgs. 335 ss, pgs. 351/2.

25. Cfr. ampliamente BLANCO CORDERO, *blanqueo de capitales*, pgs. 191 ss; en el mismo sentido, ARÁNGUEZ SÁNCHEZ, *blanqueo de capitales*, pgs. 97 ss.

26. Cfr., por ejemplo, CENTORRINO, M., “Mafia ed economie locali: un approfondimento dei tradizionali modelli d’analisi”, en *La mafia, le mafie*, a cura di G. Fiandaca e S. Costantino, Roma-Bari, 1994, pgs. 245 ss.

27. BLANCO CORDERO, *blanqueo de capitales*, pgs. 193/4.

3. La competencia que se realiza de este modo es una **competencia desleal**, en la medida en que el blanqueador alcanza una posición de privilegio respecto a sus competidores en el mercado²⁸.

4. Todo esto, de **manera indirecta**, puede producir **alteraciones en el sistema financiero**, pero consecuencia de la perturbación de la competencia²⁹. Y es que, como se ha señalado ya, los blanqueadores, cuando invierten sus ganancias ilícitas, no se comportan conforme a criterios de racionalidad económica, no buscan el máximo rendimiento, sino el lugar o la inversión que les permita lavar de forma más fácil su dinero, incluso si ello supone que recibirán un rendimiento bajo. El blanqueador “no busca rentabilidad, sino tranquilidad”. Esto puede dar lugar a movimientos de capitales contrarios a los que, en principio, y teniendo en cuenta las variables de las economías, cabría esperar, provocando incertidumbre en el sector financiero.

5. Nuevamente Suárez González³⁰ se muestra **contrario** a esta opinión. A su juicio, el blanqueo de capitales no puede ser considerado una forma de competencia desleal. Desde un punto de vista microeconómico afirma que es cierto que una empresa que se financia con dinero de origen delictivo actúa en condiciones ventajosas respecto de sus competidores. Esto también ocurre, dice, con la empresa constituida con capital social procedente de un atraco, pero nadie hace hincapié en este dato. Además, sigue este autor, en términos socioeconómicos, “el poder económico del que dota un capital obtenido sobre la base de prácticas prohibidas en nada se diferencia del que dota el obtenido de forma lícita”. Añade este autor que el poder económico que ostenta una empresa fruto de su actividad lícita y el uso que hace de él, en nada se distingue del que pueda realizar alguien que ha obtenido de forma ilícita cantidades ingentes de dinero.

6. **No estoy completamente de acuerdo** con la opinión de este autor. A mi juicio, es cuestionable que el blanqueo de capitales menoscabe la competencia, sobre todo si son pequeñas las cantidades que se lavan. Reciclar infimas cantidades de dinero de origen delictivo no puede decirse que menoscabe la libre competencia. Otra cosa ocurre cuando se utilice una empresa para reciclar grandes cantidades de dinero que proceden de la droga, y ésta realice actos de competencia desleal, como por ejemplo vender sus productos a precio de costo. Es evidente que esto puede constituir una competencia desleal respecto del resto de los competidores. El problema que se plantea es que no siempre se recurre a empresas para blanquear el dinero de origen delictivo. Por lo tanto, difícilmente se puede decir que se menoscabe la competencia leal cuando el dinero se lava mediante otros procedimientos.

Con todo, si bien se puede discutir el impacto económico del blanqueo de capitales, la Comunidad Europea podía haber fundamentado su intervención con base en otros argumentos, como la necesidad de armonizar la legislación bancaria de los países miembros en materia del blanqueo de capitales.

28. Cfr. ARÁNGUEZ SÁNCHEZ, *blanqueo de capitales*, pg. 98.

29. En este sentido, BLANCO CORDERO, *blanqueo de capitales*, pgs. 197/8.

30. Cfr. SUÁREZ GONZÁLEZ, “Blanqueo de capitales y merecimiento de pena: consideraciones críticas a la luz de la legislación española”, pgs. 143/4.

IV. ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES EN LA UNIÓN EUROPEA

La Directiva de la CE expresamente señala que la lucha contra el blanqueo de capitales se ha de hacer principalmente con **medidas de carácter penal** (y en el marco de la cooperación internacional entre autoridades judiciales y policiales), aunque, no obstante, la estrategia de lucha no debe limitarse al enfoque penal, sino que se considera que el sistema financiero puede desempeñar una “función sumamente eficaz”. Esta función, sin dejarlo claramente expresado, es básicamente una **función preventiva**. En definitiva, la Comunidad Europea centra su lucha contra el blanqueo en dos ámbitos: la prevención y la sanción penal.

1. La prevención del blanqueo de capitales

1. El **aspecto preventivo** de la lucha contra el blanqueo de capitales queda evidenciado en el **propio título de la Directiva**, que se dirige a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. Se persigue así disuadir a quienes pretenden blanquear dinero de origen delictivo si se encuentran con un sistema financiero bien protegido.

2. Se ha creado en el espacio Europeo todo un sistema que se basa en la exigencia al sector financiero de que observe todo comportamiento inusual o sospechoso y se lo notifique a las autoridades. Se parte, por tanto, de la base de que si bien es precisa la intervención penal en esta materia, también lo es la **articulación de políticas preventivas** de este tipo de criminalidad que intensifiquen los controles de carácter preventivo para evitar el blanqueo de capitales. La implementación del aspecto preventivo de la Directiva se ha hecho en los Estados miembros mediante normas de carácter administrativo que imponen determinadas obligaciones a quienes desarrollan su actividad en el ámbito financiero. Estas obligaciones impuestas por la Directiva responden a una serie de principios:

a) “Conozca a su cliente (*Know your customer*)”. Con este principio se expresa la necesidad de que las instituciones financieras determinen la verdadera identidad del cliente y habiliten mecanismos para verificar la buena fe del mismo (Considerando 11 de la Directiva).

b) Colaboración con las autoridades. Se expresa así la necesidad de cooperación de las instituciones financieras con las autoridades en la lucha contra el blanqueo de capitales. La manera más eficaz es el levantamiento del secreto bancario en los supuestos de blanqueo y el establecimiento de una obligación de comunicación de las operaciones sospechosas de estar vinculadas al blanqueo (Considerando 15 de la Directiva).

c) Establecimiento por parte de las instituciones financieras de procedimientos internos de control y de programas de formación del personal a su servicio. Premisa fundamental para reconocer las operaciones sospechosas de estar vinculadas al blanqueo de capitales (que son las que se han de comunicar) es que las entidades de crédito y las instituciones financieras se encuentren dotadas de una plantilla con la formación adecuada y de un equipamiento y tecnología de control sofisticados (Considerando 17 de la Directiva).

3. La Directiva que se presenta es una **Directiva de mínimos**³¹. Como es sabido, las Directivas del Consejo son obligatorias, pero no tienen, en principio, efecto directo, puesto que necesitan ser desarrolladas por los Estados. La Directiva obliga a los Estados a imponer una normativa en la que recojan, como mínimo, las medidas contenidas en la misma, pero no limita la posibilidad de que éstos establezcan otras medidas más estrictas en la materia.

1.1. Las obligaciones de la Directiva CE

1.1.1. Sujetos obligados

1. Como venimos diciendo, dado que el dinero de origen delictivo, en última instancia, desemboca en el sistema financiero normalmente a través de las instituciones financieras, son éstas las principales obligadas por la Directiva. La Directiva, por lo tanto, se dirige únicamente a las **entidades que integran el sistema financiero** (artículo 1), idea expresada en el primero de sus considerandos, al señalar que la utilización de las entidades de crédito y de las instituciones financieras para el blanqueo de capitales “pueda poner en peligro tanto la solidez y estabilidad de la entidad en cuestión como la credibilidad del sistema financiero en su conjunto”.

2. Si bien las medidas previstas en la Directiva para prevenir el blanqueo del dinero se dirigen a las entidades de crédito y a las instituciones financieras, el artículo 12 recomienda a los Estados miembros que **hagan extensivas**, total o parcialmente, las disposiciones de dicha Directiva **a otras profesiones o empresas** que ejerzan actividades particularmente susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales. El artículo 13 de la Directiva atribuye al denominado Comité de Contacto, entre otras facultades, la de examinar la conveniencia de incluir una profesión o una categoría de empresa dentro del ámbito de aplicación del artículo 12, pero tal facultad queda limitada en el propio texto al supuesto en que “se compruebe que en un Estado miembro tal profesión o categoría de empresas ha sido utilizada para el blanqueo de capitales”, y sin que en ningún momento se limite la facultad discrecional de los Estados para poder ampliar el contenido de la Directiva a otras profesiones o actividades.

3. De hecho la **mayoría de los Estados miembros** han incluido otras actividades empresariales y profesionales distintas de las que integran el sector financiero. En el Estado español, la normativa vigente en la materia es la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, cuyo desarrollo reglamentario tuvo lugar en el año 1995 mediante Real Decreto 925/1995, de 9 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales. Los destinatarios de las normas son básicamente las personas y entidades que integran el sistema financiero. Ahora bien, en aplicación del art. 12 de la Directiva, se aplica también tal normativa a otras actividades profesionales o empresariales particularmente susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales. Entre las personas y entidades que integran el sistema financiero, quedan obligadas según la Ley: las Enti-

31. Cfr. ÁLVAREZ PASTOR/EGUIDAZU PALACIOS, *La prevención del blanqueo de capitales*, pgs. 100/1.

dades de Crédito, las Entidades Aseguradoras autorizadas para operar en el ramo de la vida, las Sociedades y Agencias de Valores, las Instituciones de Inversión Colectiva, las Sociedades Gestoras de Instituciones de Inversión Colectiva y de Fondos de Pensiones, las Sociedades Gestoras de Cartera, las Sociedades emisoras de Tarjetas de Crédito, las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividad de cambio de moneda, sea o no como actividad principal (art. 2.1 Ley y art. 2.1 Reglamento). Las actividades susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales expresamente sujetas a la Ley y al Reglamento son: los casinos de juego, las actividades de promoción inmobiliaria o compraventa de inmuebles, las actividades relacionadas con el comercio de joyas, piedras y metales preciosos, las actividades relacionadas con el comercio de objetos de arte y antigüedades, las actividades de inversión filatélica y numismática (art. 2.2 Ley y art. 2.2 Reglamento). Igualmente, mediante una Instrucción de la Dirección General de Registros y del Notariado, se incluye a los Notarios y a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles como sujetos obligados por la Ley³².

1.1.2. Identificación de los clientes

1. La lucha eficaz contra el blanqueo de capitales precisa como **requisito indispensable la identificación de los clientes**, y de sus posibles representados, por las entidades que integran el sistema financiero. Y es que los blanqueadores buscan lavar su dinero mediante mecanismos que les permitan ocultar su verdadera identidad. Explotan aquellas operaciones en las que es más difícil para las autoridades reconstruir documentalmente las transacciones realizadas. Por ello, la identificación del titular de los bienes constituye una pieza clave para la investigación de las posibles transacciones sospechosas. Y ésta es la razón por la que los artículos 3 y 4 de la Directiva regulan la obligación de identificación de los clientes por las entidades de crédito e instituciones financieras.

2. El artículo 3 distingue **dos tipos de clientes** de las entidades financieras o de crédito: los clientes habituales, que efectúan mediante ellas operaciones financieras con una cierta permanencia, como por ejemplo, el mantenimiento de cuentas o libretas; y los clientes esporádicos que realizan operaciones aisladas y específicas, como pueden ser el cambio de moneda o la realización de una transferencia, sin que exista una vinculación de habitualidad con la entidad que realiza estas operaciones.

3. Cuando se trate de **clientes habituales**, la Directiva exige a las entidades de crédito que requieran la identificación de los mismos, mediante un documento acreditativo, en el momento de entablar las relaciones de negocios, en particular, cuando abren una cuenta o libreta u ofrecen los servicios de custodia de activos. Según el art. 4, el documento acreditativo de identificación debe ser conservado para servir como elemento de prueba en toda investigación en materia de blanqueo de capitales; y las entidades de crédito e instituciones financieras deben conservar la copia o referencias de dicho documento durante un período mínimo de cinco años desde que hayan finalizado las relaciones con su cliente.

32. Instrucción de 10 de diciembre de 1999, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre obligaciones de los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles en materia de prevención del blanqueo de capitales (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1999).

4. Cuando se trate de **clientes no habituales** la identificación únicamente será obligatoria cuando la transacción a realizar ascienda o supere la cifra de 15.000 Ecus, ya se lleve a cabo la transacción en una o en varias operaciones fraccionadas. Respecto a estas transacciones, las entidades financieras están obligadas a conservar los justificantes y registros que consistan en documentos originales o en copias que tengan fuerza probatoria similar ante su derecho nacional, durante un período mínimo de cinco años a partir de la ejecución de las transacciones (art. 4).

5. La obligación de identificación se hace extensiva a las **personas por cuya cuenta actúe el cliente**. En este sentido, el art. 3.5 de la Directiva dispone que cuando existan dudas sobre si los clientes actúan por cuenta propia, o cuando exista certeza de que actúan por cuenta ajena, las instituciones financieras “adoptarán medidas razonables”, a fin de obtener información sobre la verdadera identidad de las personas por cuya cuenta actúan estos clientes.

6. Evidentemente, tan pronto como existan sospechas de blanqueo, las entidades de crédito y las instituciones financieras deben proceder a la identificación, cualquiera que fuere la naturaleza y cuantía de la transacción (art. 3.6).

7. Existen una serie de excepciones a la obligación de identificación:

a) Contratos de seguros celebrados con entidades aseguradoras incluidas en la Directiva 79/267/CEE, cuando la prima o primas periódicas a pagar durante un año no excedan de 1.000 Ecus o, si se trata del pago de una prima única cuando el importe no exceda de 2.500 Ecus.

b) En el supuesto de contratos de seguro de pensión suscritos en virtud de un contrato de trabajo o de la actividad profesional del asegurado, siempre que dichos contratos no tengan cláusula de rescate ni puedan servir de garantía de un préstamo.

c) El apartado 8 del artículo 3 autoriza a los Estados miembros para disponer la exención de identificación en transacciones en operaciones de seguros, cuando se haya establecido que el importe de la transacción debe ser adeudado en una cuenta abierta a nombre del cliente en una entidad de crédito sujeta a la obligación de identificación. En estos casos no se van a plantear problemas puesto que el cliente ya está identificado por una entidad de crédito en la que dispone de una cuenta mediante la cual se paga la prima del seguro.

d) La Directiva admite también la exención de la obligación de identificación, cuando “el cliente sea también una entidad de crédito o una institución financiera contemplada en la presente Directiva” (art. 3.8). El fundamento de esta exención es evidente, puesto que las entidades que integran el sistema financiero están totalmente identificadas, y además sometidas a una supervisión de las autoridades monetarias³³. Es preciso señalar que esta exención solamente puede aplicarse a las entidades sometidas a la normativa de la Directiva 91/308/CEE. Esto, dicen Álvarez Pastor y Eguidazu Palacios, suscita un problema debido a la rigidez de esta disposición, pues no van a estar exentas de identificación las instituciones financieras de terceros países que, aunque no estén sometidas al sistema establecido en la Directiva, sin embargo pueden

33. Cfr. ÁLVAREZ PASTOR/EGUIDAZU PALACIOS, *La prevención del blanqueo de capitales*, pg. 114.

tener un sistema de prevención del blanqueo de capitales similar o incluso más rígido que el establecido en la norma comunitaria³⁴.

8. En la actualidad son muchos los problemas a los que se enfrentan los Estados para hacer cumplir esta obligación, debido fundamentalmente a la **modernización y desarrollo de la actividad financiera y bancaria**. La internacionalización del mercado financiero, el desarrollo de la banca directa, en la que el cliente cursa sus órdenes por vía telefónica o informática, sin necesidad de su presencia física en las oficinas bancarias, etc. son obstáculos al cumplimiento de esta obligación de identificación. Por esta razón, la Unión Europea había manifestado en el primer informe sobre la Directiva su preocupación ante la posibilidad de que esta obligación pudiese quedar desvirtuada, especialmente en el contexto de la banca directa. Por eso, el Comité de Contacto que prevé la Directiva ha debatido las cuestiones que suscitan las operaciones realizadas a distancia y ha elaborado una serie de principios que deben aplicar a las entidades de crédito e instituciones financieras para garantizar la adecuada identificación del cliente³⁵. Estos principios, ha considerado la Comisión, deben incorporarse a la Directiva mediante un nuevo anexo.

34. *Ibidem*. Dicen estos autores que algunos países miembros como Luxemburgo y Reino Unido han previsto la posibilidad de eximir de la obligación de identificación a instituciones que estén sujetas a obligaciones equivalentes a las de la Directiva, aunque no estén directamente sometidas a ésta.

35. Cfr. la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. Bruselas, 14.07.1999, COM (1999) 352 final. 99/0152 (COD). Estos principios distinguen distintos procedimientos de identificación (no aplicables cuando las operaciones supongan la utilización de dinero en efectivo) en función de si la parte contraria de una operación es un cliente u otra institución.

a) Si la contraparte en la operación es un cliente, la identificación que ha de realizar la institución puede efectuarse de distintas maneras:

* La primera pretende lograr un contacto directo entre el cliente y la institución. Por ello, dice este anexo, puede hacerse a través de la sucursal u oficina de representación de la institución contratante que se encuentre más próxima al cliente a fin de efectuar la identificación directa.

* Pero puede ocurrir que este contacto directo no sea posible. Para estos casos, el anexo dispone una serie de pasos a seguir:

– Se debe exigir copia del documento oficial de identificación del cliente o el número oficial del documento de identificación. Se ha de prestar especial atención a la comprobación de la dirección del cliente, cuando ésta figure en el documento de identificación (por ejemplo, cuando deban enviarse documentos referentes a la operación por correo certificado con acuse de recibo a la dirección del cliente).

– Además, el primer pago de la operación deberá realizarse por medio de una cuenta abierta a nombre del cliente en una entidad de crédito situada en la Unión Europea o en el Espacio Económico Europeo. Los Estados podrán permitir que los pagos se efectúen a través de entidades de crédito reconocidas que estén establecidas en terceros países y apliquen normas equivalentes contra el blanqueo de capitales.

– Se exige también a la institución contratante que compruebe diligentemente que la identidad del titular de la cuenta por medio de la cual se efectúa el pago coincide con la del cliente, según figure en el documento de identificación (o según se determine a partir del número del documento de identificación). En caso de duda a este respecto, la institución contratante debe ponerse en contacto con la entidad de crédito en la cual esté abierta la cuenta a fin de confirmar la identidad del titular de la misma. Si siguen existiendo dudas, debe solicitarse a la entidad de crédito un certificado que acredite la identidad del titular de la cuenta y se confirme que la identificación se ha efectuado correctamente y que los datos se han registrado conforme a la Directiva.

...

9. En la **normativa española**, los artículos 3.1 de la Ley y 3 y 4 del Reglamento, regulan ampliamente esta obligación de identificación.

1.1.3. La obligación de examinar determinadas operaciones

1. El art. 5 de la Directiva dice expresamente que los “Estados miembros velarán para que las entidades de crédito y las instituciones financieras **examinen** con especial atención cualquier transacción que consideren que por su naturaleza, pueda estar particularmente vinculada al blanqueo de capitales”. Esta disposición constituye una consecuencia lógica del principio de cooperación entre las autoridades y las entidades de crédito y financieras que inspira toda la norma europea (considerandos de la Directiva), e incluso, tal y como reconocen los documentos preparatorios, “una exigencia de la responsabilidad de las instituciones financieras de preservar su propia solidez e integridad”.

2. En cualquier caso, es preciso **diferenciar esta obligación de la de comunicar las operaciones sospechosas**. El examen con atención de las operaciones que despierten dudas es un requisito previo indispensable para la detección de las operaciones sospechosas de estar vinculadas con el blanqueo de capitales. Por tanto, la obligación de examen (de especial diligencia) nace cuando todavía no existe la sospecha de blanqueo de capitales.

3. Esta obligación ha sido objeto de **críticas** por determinados sectores. Y es que la imposición de la misma obliga a las instituciones financieras a examinar las operaciones dudosas, algo que tiene muy poco que ver con sus auténticas actividades comerciales. Por esta razón, se han alzado voces desde el ámbito financiero alegando que no les corresponde a ellos hacerse cargo de funciones similares a las policiales, pues no son de su competencia³⁶. Contra este argumento se ha opuesto la necesidad que existe de colaboración entre los bancos y las autoridades para prevenir y combatir el blan-

...

– Por último, en caso de determinadas operaciones de seguros, podrá dispensarse de los requisitos de identificación cuando, tal y como dispone el número 8 del art. 3 de la Directiva, el pago deba “ser adeudado en una cuenta abierta a nombre del cliente en una entidad de crédito sujeta a la presente Directiva”.

b) Si la contraparte de la institución contratante es otra institución que actúa en nombre de un cliente:

* Si la parte contraria tiene su domicilio social en la Unión Europea o en el Espacio Económico Europeo, la institución contratante no exigirá la identificación del cliente (art. 3.7 Directiva).

* Si la parte contraria tiene su domicilio social fuera de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo, la institución debe comprobar la identidad de su parte contraria (a menos que ésta sea conocida) mediante la consulta de un directorio financiero fiable. En caso de duda a este respecto, la institución deberá intentar obtener de las autoridades supervisoras del tercer país la confirmación de la identidad de su parte contraria. La institución debe también tomar “medidas razonables a fin de obtener información” sobre el cliente de su parte contraria (quienes ostenten derechos económicos sobre la operación) (art. 3.5 Directiva). Dichas “medidas razonables” podrán comprender desde la simple solicitud del nombre y la dirección del cliente, cuando el país aplique requisitos de identificación equivalentes, hasta la solicitud a una parte contraria del certificado en que se declare que la identidad del cliente se ha comprobado y registrado correctamente, cuando en el país de que se trate los requisitos de identificación no sean equivalentes.

36. Cfr. BLANCO CORDERO, Isidoro, *Responsabilidad penal de los empleados de banca por el blanqueo de capitales. Estudio particular de la omisión de la comunicación de las operaciones sospechosas de estar vinculadas al blanqueo de capitales*, Granada, 1999, pgs. 49/50.

queo de capitales. Esta necesidad constituye el principio que inspira toda la Directiva, el cual se recoge explícitamente en el art. 6. Pero además, como ha dejado claro el Consejo en los considerandos de la Directiva, la obligación de examen no sólo es consecuencia del principio de colaboración, sino también una necesidad que se deriva de la responsabilidad que atañe a las propias instituciones financieras de salvaguardar su propia solidaridad e integridad³⁷. De esta manera, queda claro que cuando los bancos proceden al examen de una operación dudosa, actúan fundamentalmente para salvaguardar sus propios intereses.

4. Un **criterio para concretar** la obligación de examen lo ofrece el Consejo en el considerando 13, aunque desde el punto de vista jurídico no es directamente obligatorio. Según él las entidades financieras “deberían prestar especial atención a las transacciones realizadas con aquellos terceros países que no apliquen, en lo que respecta a la lucha contra el blanqueo de capitales, normas comparables a las establecidas por la Comunidad o a cualesquiera otras normas equivalentes definidas por instancias internacionales y aceptadas por la Comunidad”. Por tanto, un criterio que puede servir para concretar la necesidad de examen de una operación es que se realice con países tenidos normalmente por paraísos fiscales.

5. Para dar cumplimiento a este precepto de la Directiva, el art. 5 del **Reglamento español** (art. 3 n. 2 Ley) obliga a los distintos sujetos a examinar con cuidadosa atención cualquier operación que, con independencia de su cuantía, pueda estar aparentemente vinculada al blanqueo de capitales. Además, impone a los sujetos obligados la elaboración y difusión entre sus empleados y directivos de una relación de operaciones susceptibles de estar particularmente vinculadas con el blanqueo de capitales.

1.1.4. La obligación de comunicación

1. En los artículos 6 a 8 de la Directiva se regulan las relaciones entre las entidades de crédito e instituciones financieras y las autoridades nacionales competentes para la lucha contra el blanqueo de capitales. En concreto, el artículo 6 exige de tales instituciones una colaboración plena con las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales. Esta colaboración plena existe, según el art. 6.1, cuando las **instituciones informan a las autoridades** por iniciativa propia, de cualquier hecho que pudiera ser indicio de un blanqueo de capitales. La información se tiene que dar a las autoridades nacionales por propia iniciativa de las instituciones financieras. De esta manera se levanta el secreto profesional de las entidades de crédito y financieras en el ámbito del blanqueo de capitales.

2. El gran problema planteado durante la tramitación de la Directiva residía en si se debía establecer un **deber o un derecho de comunicación**. Las posturas respecto de este punto se encontraban bastante enfrentadas. Una serie de países, entre ellos España, Bélgica, Irlanda, Holanda, así como la Comisión, sostenían la necesidad de introducir en la Directiva una obligación de comunicación. Otros, especialmente Dinamarca, Alemania, Grecia, Luxemburgo y Portugal, oponían importantes reservas

37. Considerando 13.

contra el carácter obligatorio de la comunicación que preveía la propuesta de Directiva, alegando fundamentalmente que ello era contrario a los principios generales de su Derecho Penal³⁸.

3. En su redacción definitiva, el art. 6 recoge una **obligación de comunicación**. Las instituciones financieras tienen que informar por propia iniciativa a las autoridades en caso de sospecha. Sin embargo, sí se concede un poder discrecional en relación con el juicio de aquellas circunstancias que pueden ser un indicio del blanqueo, pues la Directiva no les ofrece ningún criterio. Si llegan a la conclusión de que una o varias circunstancias suponen un indicio de blanqueo, deben presentar la comunicación. Momento desencadenante para la presentación de la comunicación es “cualquier hecho que pudiera ser indicio de un blanqueo de capitales”. La opción por este tenor deja abierto un gran espacio de juego, pues no limita la sospecha a transacciones o a elementos cualificados, sino que exige tener en cuenta todos los hechos³⁹.

4. Dispone también la Directiva **quién es el encargado** de realizar la transmisión de la información. Lo será, en principio, la persona o personas que sean designadas por las entidades de crédito y las instituciones financieras conforme a los procedimientos que se contemplan en el art. 11 de la Directiva. Este dispone que los Estados han de velar para que las instituciones financieras establezcan procedimientos adecuados de control interno y de comunicación para prevenir e impedir operaciones de blanqueo. La redacción de la Directiva deja abierta la posibilidad (utiliza la expresión “en principio”) de que sean los empleados o directivos quienes, directamente y sin comunicarlo a los órganos internos de control, procedan a informar a las autoridades. Esto es necesario en la medida en que también ellos están obligados por esta norma a informar a las autoridades.

5. La **incorporación de la obligación de comunicación** que establece la Directiva ha sido muy amplia en los Estados miembros. Todos han recogido plenamente tal obligación, incluso los de mayor tradición en el terreno del secreto bancario. En el Estado español, entre las obligaciones de carácter administrativo que imponen la Ley y el Reglamento se encuentra la obligación de comunicación. Ambos textos exigen la comunicación de cualquier hecho u operación respecto del que exista indicio o certeza de que está relacionado con el blanqueo de capitales (art. 3.4.a) Ley y art. 7 Reglamento), así como de las que superen determinada cuantía, como por ejemplo las operaciones que superen los 5 millones de dinero en metálico o las que se realicen con paraísos fiscales. En tales casos, los sujetos obligados deben abstenerse de realizar la concreta operación antes de comunicarla a las autoridades (art. 3 n. 6 Ley y art. 9.1 Reglamento).

6. Junto a la obligación de información de **cualquier dato** que pueda ser indicio de blanqueo de capitales, se prevé la obligación de facilitar a las autoridades del Estado, a petición de éstas, toda la información necesaria en la materia, de acuerdo con lo que establezca la legislación aplicable.

38. Cfr. Anexo I del Documento del Consejo de las Comunidades Europeas 10323/90, de 28 de noviembre de 1990 (Bruselas), titulado “*L'état des textes issus du Groupe ad hoc des Conseillers du 26 novembre 1990*”, pg. 11, nota 16; también el Documento del Consejo de las Comunidades Europeas 10396/90, de 29 de noviembre de 1990 (Bruselas), cuyo objeto decía expresamente, “*Proposition de directive du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux*”, pgs. 9/10.

39. Cfr. BLANCO CORDERO, *empleados de banca*, pg. 59.

7. La información, dice la Directiva, se ha de transmitir **a las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo del Estado** miembro en cuyo territorio se encuentre situada la entidad. Es evidente que las operaciones de blanqueo de capitales tienen un carácter transnacional, y en ocasiones se pueden ver implicadas instituciones financieras de distintos países. Pues bien, según la Directiva, cada institución sólo debe transmitir las informaciones a las autoridades del Estado en el que se ubica.

8. En el **Estado español** la normativa vigente crea la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, dependiente de la Secretaría de Estado de Economía. Esta Comisión se compone de un comité permanente y de distintos órganos de apoyo entre los que destaca el Servicio Ejecutivo de la Comisión, a quien corresponde realizar las actuaciones tendentes a la prevención e impedimento de la utilización del sistema financiero o de empresas de otra naturaleza para el blanqueo de capitales (art. 24 n. 2 Reglamento). Pues bien, la comunicación se ha de presentar ante el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. Se trata éste de un órgano encargado del análisis de las comunicaciones presentadas sobre operaciones sospechosas, y de darle el cauce que en cada caso proceda (art. 15 n. 2 Ley).

1.1.5. Abstención de las transacciones sospechosas y prohibición de la transacción

1. El art. 7 de la Directiva describe un **procedimiento especial** que organiza en detalle la forma de actuar de las instituciones financieras en caso de que concurra un elemento extraño. Según este artículo, las entidades de crédito y las instituciones financieras se abstendrán de ejecutar cualesquiera transacciones antes de haber informado a las autoridades, cuando sepan o sospechen que aquéllas están relacionadas con el blanqueo de capitales. Las autoridades podrán, en las condiciones que determine su legislación nacional, dar instrucciones para que no se ejecute la operación.

2. La obligación de comunicación surge cuando la institución financiera sabe o sospecha que una determinada transacción está relacionada con el blanqueo. **La institución debe abstenerse y comunicar** sus sospechas a las autoridades competentes. Estas le pueden dar instrucciones, según las condiciones que determine la legislación nacional, para que no ejecute la operación. En la aplicación nacional de tal precepto se tendrá que regular sobre todo cómo se debe estructurar en concreto este proceso y cuánto tiempo puede ser paralizada una operación, esto es, cuánto tiempo tienen las autoridades nacionales para examinar la transacción.

1.1.6. Abstención de la ejecución de las transacciones sospechosas

1. Las instituciones financieras han de proceder a la ponderación de las circunstancias concurrentes en la transacción. Si las consideran sospechosas, las consecuencias jurídicas del art. 7 son obligatorias: **antes de que se realice la transacción, han de informar** a las autoridades. Evidentemente, esta comunicación ha de realizarse cuando la institución no sólo sospecha, sino que sabe que la transacción está vinculada al blanqueo.

2. La normativa española, para dar cumplimiento al art. 7 de la Directiva, dispone que el sujeto obligado **ha de abstenerse** de ejecutar cualquier operación respecto de la que existan indicios o certeza de estar relacionada con el blanqueo de capitales sin haber procedido previamente a la comunicación (art. 9.1 Reglamento).

1.1.7. Prohibición de la ejecución de la transacción

1. Lo que sucede una vez presentada la comunicación lo deja la Directiva parcialmente al juicio de los Estados miembros, cuando establece que las autoridades nacionales “podrán, ..., **dar instrucciones** para que no se ejecute la transacción”. Para ello han de atenerse a los requisitos que prevea el sistema jurídico nacional. Lo normal es que los Estados miembros den un plazo dentro del cual las autoridades tienen que reaccionar a la comunicación, esto es, o bien prohibirla, o bien permitirla. No se regula en la Directiva cómo proceder cuando las autoridades no responden a la comunicación. Si en el ámbito interno no se recoge ninguna disposición al respecto, se debería aceptar que la institución financiera tiene que esperar un plazo prudencial y, una vez finalizado, queda autorizada a actuar según su prudente arbitrio. La no realización de la operación podría despertar desconfianza en los clientes sospechosos y motivarles a romper el contacto con la institución financiera, lo que puede ir en contra de los intereses de la persecución penal. Por ello, el plazo fijado no puede ser muy amplio.

2. La **normativa española** no hace referencia a la posibilidad que ofrece la Directiva de determinar en la legislación nacional que las autoridades puedan dar instrucciones para que no se realice la operación. Por tanto, tras la presentación de la comunicación no prevé la legislación española un plazo en el que el Servicio Ejecutivo pueda decidir cómo se ha de proceder con la operación sospechosa. En principio, puede admitirse que es posible realizar la operación tras la comunicación sin necesidad de esperar instrucciones del Servicio Ejecutivo. Esto ha de ser criticado, pues una vez realizada una operación respecto de la que existe certeza de que está vinculada al blanqueo, pese a que se haya comunicado al Servicio Ejecutivo, las posibilidades de éxito del blanqueo de tales bienes aumentan considerablemente. Como aspecto positivo, podría alegarse que de esta manera no se llamaría la atención sobre los clientes sospechosos por la demora en la realización de la operación.

1.1.8. Comunicación posterior

1. El art. 7 inciso tercero de la Directiva contiene una regulación en virtud de la cual las instituciones financieras, si sospechan que la transacción tiene por objeto un blanqueo, y en caso de que no sea posible la abstención de la ejecución o pueda impedir la persecución de los beneficiarios de la misma, “facilitarán **inmediatamente después la información** requerida”.

2. Para **evitar llamar la atención del cliente** sobre la existencia de sospechas, se autoriza a las instituciones a realizar la transacción y se les exige que inmediatamente después informen a las autoridades. Se acepta que la institución está autorizada a realizar la transacción antes de la comunicación, y que posteriormente debe ponerla en conocimiento de las autoridades.

3. En **España**, el art. 9 n° 2 del Reglamento dispone que en caso de que la comunicación no se pueda realizar con carácter previo a la ejecución de la operación por una serie de motivos que indica la Ley, se admite que ésta se pueda llevar a cabo. Se permite ejecutar la operación respecto de la que existen indicios o certeza de estar relacionada con el blanqueo por dos motivos: cuando la abstención no sea posible o cuando pueda dificultar la persecución de los beneficiarios. Pero se exige que inmediatamente después de la ejecución se proceda a la comunicación.

1.1.9. Deber de confidencialidad

1. El art. 8 de la Directiva dispone que las entidades de crédito y las instituciones financieras, así como sus directivos y empleados, **no podrán comunicar al cliente ni a terceros** que han procedido a la comunicación a las autoridades, o que están realizándose investigaciones sobre el blanqueo de capitales. De esta manera, se pretende que “las investigaciones relacionadas con el blanqueo de capitales no se vean perturbadas porque llegue a conocimiento de las personas sospechosas de blanquear capitales que están siendo investigadas”⁴⁰.

2. Algunos autores cuestionan que la Directiva no haya previsto quién ha de resarcir los daños y perjuicios que pueden generar estas medidas. No se puede alegar un olvido del legislador, pues el Comité Económico y Social⁴¹ había advertido al Consejo que los Estados miembros deberían asumir tales responsabilidades⁴².

3. El **Derecho español** prevé un deber de confidencialidad (art. 3 n. 6 Ley y art. 10 Reglamento) según el cual los sujetos obligados no han de revelar al cliente ni a terceros las actuaciones que están llevando a cabo en cumplimiento de sus obligaciones (art. 10 Reglamento) y, en concreto, que se han transmitido informaciones al Servicio Ejecutivo o que se está examinando alguna operación que pudiera estar vinculada al blanqueo de capitales (art. 3 n. 6 Ley).

1.1.10. Exención de responsabilidad

1. El artículo 9 de la Directiva establece que la **revelación de buena fe** de las informaciones derivadas de los deberes de información y de comunicación por los empleados o directivos de las entidades de crédito o instituciones financieras, a las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo, no constituye una violación de las restricciones sobre la revelación de información impuesta por vía contractual o por vía legal, y no implica para la entidad de crédito, institución financiera, sus directivos y empleados ningún tipo de responsabilidad.

40. Cfr. Exposición de motivos de la Modificación de la propuesta de directiva del Consejo relativa a la prevención del uso del sistema financiero en operaciones de blanqueo de capitales, Documento COM(90) 593 final - SYN 254, Bruselas, 30 de noviembre de 1990, respecto del art. 5.

41. Dictamen del Comité Económico y Social, aprobado el 19 de septiembre de 1990, sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención del uso del sistema financiero en operaciones de blanqueo de capitales.

42. ÁLVAREZ PASTOR/EGUIDAZU PALACIOS, *La prevención del blanqueo de capitales*, pg. 122.

2. Sólo puede ser eficaz la colaboración en esta materia cuando el círculo de personas obligadas no tiene que temer, en caso de presentación de una comunicación, la sanción por infracción de otras obligaciones o prohibiciones, especialmente las que protegen el **secreto bancario**. El cumplimiento de la Directiva requiere ineludiblemente la infracción de otras leyes, tanto penales como civiles. El art. 9 señala expresamente la posibilidad de que la comunicación sea contraria a la ley (secreto bancario de un lado - obligación de comunicación de otro), y soluciona este problema con base en el principio de ruptura excepcional del secreto bancario. Pero esta exención de responsabilidad es importante, no sólo desde un punto de vista jurídico, sino también psicológico: el levantamiento del secreto bancario infunde valentía al personal de las entidades de crédito para colaborar con las autoridades competentes.

3. La exención de responsabilidad sólo es aplicable en caso de **comunicaciones de buena fe**. Sin embargo, el recurso al concepto de buena fe es muy impreciso. Evidentemente, la mala fe es clara cuando el empleado de banca sabe que su comunicación no se fundamenta en una sospecha. La dificultad reside en que una sospecha siempre depende de criterios subjetivos. Por tanto, el elemento típico "buena fe" se traslada a la parte subjetiva. Esto va a dificultar la prueba de que un empleado de banca ha realizado una comunicación por motivos distintos de los legalmente previstos (por ejemplo, para producir perjuicios a un cliente con quien está personalmente enemistado). Pero pese a esta subjetividad, es claro que toda sospecha (y toda comunicación) debe poder reconducirse a un elemento desacostumbrado y extraño. De no ser así, se abriría la puerta a la arbitrariedad. En la incorporación de tal precepto en los Estados miembros, dos de ellos declaran la no aplicación de la exención de responsabilidad cuando la información revelada responda a un acto de mala fe, y cuando se trate de una información revelada por negligencia. En este sentido, en Alemania la exención no se aplica cuando "la información se haya revelado de manera errónea, deliberadamente o por negligencia grave" (§ 12 *Geldwäschegesetz*). En los Países Bajos no se exime de responsabilidad cuando "ponderados todos los hechos y circunstancias, existan indicios racionales de que la información no debía haberse producido" (art. 13 de la Ley de 16/12/93, relativa a la notificación de operaciones inusuales)⁴³.

4. La segunda parte del art. 9 contiene una cláusula de protección que exime de responsabilidad a la institución financiera y a su personal cuando de buena fe den informaciones de forma injustificada (considerando 15 de la Directiva).

1.2. Efectos preventivos de la Directiva

1. Este es el sistema preventivo que crea la Directiva comunitaria. Los **efectos preventivos** de la misma parece que se están manifestando ya. Así, el segundo informe⁴⁴ sobre la Directiva señala que el sector financiero, y especialmente el bancario,

43. Cfr. El Primer Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva relativa al blanqueo de capitales (91/308/CEE), que será presentado al Parlamento Europeo, Documento COM(95) 54 final, Bruselas, 03.03.1995.

44. Segundo informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva relativa al blanqueo de capitales (91/308/CEE), Consejo. COM(98) 401 final. Bruselas 1 de julio de 1998.

han hecho esfuerzos importantes y han invertido fuertes cantidades para conseguir un sistema antiblanqueo eficaz. De hecho, la propia Unión Europea considera que el sistema de comunicación funciona “aparentemente de forma bastante satisfactoria”.

2. Pues bien, según este segundo informe sobre la Directiva relativa al blanqueo, existen **ciertos indicios** que permiten pensar en el éxito del efecto disuasivo. Estos indicios son los siguientes:

- a) El incremento de los movimientos transfronterizos de efectivo;
- b) La búsqueda de posibilidades de blanqueo fuera del sector financiero tradicional;
- c) El aumento del coste real del blanqueo de capitales.

3. Se acepta por eso que el endurecimiento de los controles en los bancos ha llevado a los blanqueadores a **buscar nuevas formas alternativas** de reciclar su riqueza de origen delictivo.

4. Con todo, este segundo informe se queja constantemente de la falta de datos disponibles, básicamente en relación con los casos de enjuiciamiento, condena y confiscación de bienes. Así, se aprecia que si bien es alto el número de comunicaciones, el de condenas es mucho menor.

1.3. Últimas tendencias en la Unión Europea sobre la prevención del blanqueo de capitales. La propuesta de modificación de la Directiva comunitaria

1. Si bien la Unión Europea se muestra satisfecha de los resultados del sistema preventivo instaurado por la Directiva, considera que desde que se adoptó ésta en 1991 han **evolucionado** tanto la amenaza del blanqueo de capitales como la respuesta a la misma. Cree que ha llegado el momento de adaptar su respuesta a esta evolución. Para ello, existe una propuesta de modificación de la Directiva que pretende introducir una serie de reformas en la misma⁴⁵. Los cambios más importantes son los siguientes:

- a) La prohibición del blanqueo de capitales se amplía, de manera que ésta comprenderá no sólo el del tráfico de estupefacientes, sino el de toda la delincuencia organizada. Y es que la interpretación del artículo 1, cuando define la expresión “**actividad delictiva**”, se refiere exclusivamente al blanqueo de las ganancias procedentes de las drogas, conforme al Convenio de Viena, aunque es cierto que anima a los Estados miembros a luchar contra el blanqueo de los bienes que proceden de una gama más amplia de delitos. Pues bien, el debate habido en la Comisión gira en torno a si es necesario ampliar el blanqueo al de los bienes que proceden de los delitos graves, o si es preciso listar los concretos delitos. Esto suscita dudas porque algunos Esta-

45. Cfr. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. Bruselas, 14.07.1999, COM(1999) 352 final. 99/0152 (COD).

dos, si bien castigan penalmente el blanqueo de los bienes que proceden de cualquier delito grave, las obligaciones específicas que se imponen al sector financiero y a otras actividades se refieren exclusivamente al blanqueo procedente de determinados delitos (como ocurre en España). Pues bien, la Comisión ha concluido que a efectos de la Directiva la ampliación de la prohibición del blanqueo a los delitos graves podría resultar demasiado amplia. Por eso, propone que la obligación de información se refiera a actividades relacionadas con la delincuencia organizada o el perjuicio a los intereses financieros de las Comunidades Europeas. Opina la Comisión que puede resultar más fácil para los sujetos obligados por la Directiva concebir sospechas e informar sobre la posible existencia de un grupo de delincuencia organizada que valorar la gravedad del delito previo y su específica calificación penal.

b) La **ampliación de las obligaciones de la directiva a determinadas actividades y profesiones no financieras**. Como venimos diciendo, el endurecimiento de los controles bancarios ha derivado las actividades de blanqueo hacia sectores no controlados, buscando así modos alternativos para ocultar el origen delictivo de los bienes. En este sentido, los informes del GAFI (de 1996-97) señalan que los blanqueadores de capitales cuentan con la ayuda de cómplices profesionales que contribuyen a enmascarar el origen de los bienes delictivos. Se recurre a abogados y contables para ocultar los fondos de procedencia delictiva. Además, la Unión Europea señala que ha habido numerosos casos en los que se recurre al sector inmobiliario para blanquear capitales. Por eso, la Comisión ha debatido la posible inclusión de determinadas actividades y profesiones como sujetos obligados de la Directiva.

– En cuanto al **sector inmobiliario, a los contables, auditores y casinos**, considera oportuna su inclusión. Se les ha de obligar a identificar a sus clientes y a comunicar sus sospechas de blanqueo a las autoridades competentes en la materia, ofreciéndoles protección contra cualquier responsabilidad civil o penal en caso de notificación de una sospecha.

– Más dudas tiene la Comisión respecto a la inclusión de los **marchantes de arte y subastadores**, por el problema que supone una definición exacta de estas actividades y los problemas que plantearía la supervisión de cualquier norma que se imponga. Respecto de los marchantes de arte, se plantea adicionalmente la cuestión de si se aplican las mismas obligaciones a todo distribuidor de artículos de valor elevado, por ejemplo, los vendedores de automóviles de lujo, las joyerías o los distribuidores de sellos o monedas.

– Finalmente, en cuanto a los **notarios** y otros profesionales independientes del ámbito jurídico, las obligaciones de la Directiva sólo se aplicarían a las actividades específicas de derecho financiero o de sociedades en las que es mayor el riesgo de blanqueo de capitales. Más en concreto, respecto de los **abogados**, éstos van a quedar exentos de la obligación de comunicación cuando se trate de cuestiones relacionadas con la representación o defensa del cliente en acciones judiciales. Igualmente, se ofrece a los Estados miembros, para atender al deber de secreto profesional, que la obligación de comunicación de los abogados de las operaciones sospechosas se cumpla, no ante las autoridades normales responsables de la lucha contra el blanqueo, sino ante su colegio de abogados u organismo profesional equivalente. En tales casos los Estados deben articular las formas adecuadas de cooperación entre los colegios de abogados u organismos profesionales y las autoridades normales responsables del

blanqueo de capitales. Se trata así de conseguir que los abogados participen en la lucha contra el blanqueo de capitales, garantizando al mismo tiempo el secreto profesional del abogados.

c) **Identificación de clientes de transacciones efectuadas a distancia.** El problema se plantea básicamente en el contexto de la banca directa, en la que no existe un contacto físico entre el cliente y la entidad. Por eso, la Comisión establece una serie de principios que han de aplicar las entidades de crédito y las instituciones financieras para garantizar la adecuada identificación del cliente.

2. También en la Unión Europea existe especial preocupación por las actividades de las **entidades de dinero electrónico**. Es de todos conocida la importancia presente, y sobre todo la que va a alcanzar en el futuro, el comercio electrónico. Para que éste se lleve a cabo de forma eficaz, el sistema financiero está creando nuevos productos que van a facilitar el intercambio de bienes y servicios en este mercado, está surgiendo el denominado “dinero electrónico”. Este reviste básicamente dos modalidades: una primera consiste básicamente en la puesta a disposición de los usuarios de sumas de dinero almacenadas en una memoria de ordenador y que pueden transferirse al acreedor de manera electrónica, el denominado “dinero de red”. Junto a este dinero de red, existen otros medios de pago como las tarjetas prepagadas o tarjetas monedero, que memorizan sumas de dinero que han sido previamente ingresadas por el emisor. Estas últimas suelen almacenar pequeñas cantidades de dinero y sirven para hacer frente a compras de poca entidad. Tratando de reglamentar este sector, la Unión Europea ha elaborado diversos documentos en los que examina los problemas que plantea el dinero electrónico, que han sido sometidos a Dictamen del Comité Económico y Social⁴⁶. Es partidaria la Unión de que los emisores de tal dinero deben ser consideradas entidades de crédito (denominadas “entidades de dinero electrónico”), y sometidas a la regulación de las mismas que ha establecido la Unión.

3. En cuanto al blanqueo de capitales, el dinero de red está dotado de una serie de características que lo facilitan enormemente. Y es que este dinero de red se puede utilizar sin la autorización de bancos ni de terceros y de forma anónima. Una vez que se convierte un depósito bancario o dinero en efectivo en dinero electrónico, éste puede circular bajo control exclusivo del propietario y ser transmitido a otros sin que sea posible, en principio, determinar su origen⁴⁷. Esto, evidentemente, hace de él un mecanismo ideal para blanquear dinero de ilícita procedencia. Dentro de las dos modalidades de dinero electrónico, la tarjeta prepagada presenta un riesgo poco importante de blanqueo de capitales por razón de los escasos importes que puede transferir. Los verdaderos problemas de blanqueo los plantea el dinero de red, que constituye, a juicio del Comité Económico y Social, “el instrumento ideal para transferir capitales de

46. Cfr. Sobre esta cuestión Dictamen del Comité Económico y Social sobre: – la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el inicio, el ejercicio y la supervisión cautelar de las actividades de las entidades de dinero electrónico”, y – la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio” (1999/C 101/15). DO C 101/64, de 12.4.1999.

47. *Ibidem*, punto 2.5.

manera anónima y sin control”. Y ello porque el dinero de red puede emplearse para realizar transferencias de sumas por cualquier importe⁴⁸.

4. El dinero de red, en principio, pasa por un filtro, ya que el “almacenamiento” se hace mediante una transferencia desde una cuenta bancaria que va a estar sometida a las normas contra el blanqueo. Esto supone que el dinero de red procede de dinero en efectivo controlado de una cuenta bancaria nominal, antes de convertirse en dinero de red anónimo. Considera el Comité Económico y Social que en el caso de las entidades de dinero electrónico, el dinero en efectivo se transforma en dinero de red anónimo que puede ser transferido en tiempo real hacia cualquier destino, lo que constituye el sueño de los delincuentes. Por eso, solicita a la Comisión que examine con la máxima atención este aspecto, pues pese a que se aplique la Directiva sobre el blanqueo a las entidades de dinero electrónico, el control de su aplicación es extremadamente difícil⁴⁹.

2. La sanción penal del blanqueo de capitales en la Unión Europea. Definición del blanqueo de capitales en la Directiva

1. La estrategia de la Directiva para luchar contra el blanqueo de capitales no es exclusivamente administrativa, sino también penal. La propuesta de Directiva disponía en el artículo 2 que el blanqueo de capitales **debería ser calificado como delito** por las legislaciones nacionales. Sin embargo, esta obligación de tipificar penalmente el blanqueo de capitales en la propuesta de Directiva fue cuestionada por el Comité Económico y Social, al entender en su dictamen que no constituía base jurídica suficiente el artículo 57 del Tratado que se invocaba, y además que “la extensión de los poderes de la Comunidad al derecho penal suscita objeciones jurídicas que deben aclararse”. Este organismo, sin embargo, entendía que esta dificultad podía soslayarse obligando a los Estados miembros a ratificar el Convenio de Viena, en el que se establece la obligación de calificar como delito el blanqueo de capitales procedentes del tráfico de estupefacientes. Esta solución, con todo, tenía un carácter limitado, pues la propuesta de Directiva quería extender la tipificación del delito de blanqueo de capitales a los procedentes de cualesquiera delito grave y no sólo a los procedentes del narcotráfico que son los que realmente contempla el Convenio de Viena⁵⁰.

2. Las delegaciones de los distintos países también discutieron durante la tramitación de la Directiva la posibilidad de obligar a los Estados a tipificar penalmente el blanqueo. Finalmente, debido a la oposición de algunos Estados miembros a reconocer la capacidad de los órganos comunitarios para legislar en materia penal, la Directiva optó por una **fórmula intermedia**. Por un lado, aunque el texto aprobado mantiene en sus considerandos la necesidad de establecer medidas de carácter penal en la lucha contra el blanqueo de capitales (los considerandos establecen que “el blanqueo de capitales debe combatirse principalmente con medidas de carácter penal”), sin

48. *Ibidem*, punto 2.6.

49. *Ibidem*, punto 2.7.1.

50. Cfr. ÁLVAREZ PASTOR/EGUIDAZU PALACIOS, *La prevención del blanqueo de capitales*, pg. 104.

embargo su artículo 2 dispone únicamente que los Estados miembros velarán para que el blanqueo de capitales, tal y como se define en la Directiva, quede “prohibido”. Por otro, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros suscribieron una Declaración, unida a la Directiva, por la que se comprometían a tomar, antes del 31 de diciembre de 1992 a más tardar, todas las medidas necesarias para poner en vigor una legislación penal que les permitiera cumplir sus obligaciones derivadas de la Convención de Viena y del Convenio del Consejo de Europa. Por tanto, los Estados miembros se comprometen a tipificar penalmente tales conductas, algo que han hecho todos los países miembros⁵¹.

3. Del análisis del artículo 2 en el que se dispone la necesidad de que los Estados miembros prohíban el blanqueo de capitales, aunque sin mencionar la forma en que puede llevarse a cabo tal prohibición, se deriva que estamos ante una norma de **naturaleza puramente administrativa** y no penal⁵².

2.1. Comportamientos descritos

1. El artículo 1 de la Directiva ofrece una definición de lo que ha de entenderse por blanqueo de capitales. La inspiración fundamental procede tanto de la Convención de Naciones Unidas como de la Convención del Consejo de Europa. Un análisis de la definición de la Directiva nos permite distinguir los siguientes comportamientos⁵³:

a) Comportamientos intencionales de autoría o participación en actos preparatorios (provocación) o ejecutivos (tentativa o consumación) consistentes en la conversión o transferencia de bienes a sabiendas de que proceden de la comisión, como autor o participe, de una actividad delictiva (delitos relativos a las drogas, y además cualesquiera otros definidos por cada Estado miembro), con el propósito de ocultar o encubrir su origen ilícito.

b) Comportamientos intencionales de autoría o participación en actos preparatorios (provocación) o ejecutivos (tentativa o consumación) consistentes en la conversión o transferencia de bienes a sabiendas de que proceden de la comisión, como autor o participe, de una actividad delictiva (delitos relativos a las drogas, y además cualesquiera otros definidos por cada Estado miembro), con el propósito de ayudar a cualquier persona implicada en la comisión de tal delito, a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos.

c) Comportamientos intencionales de autoría o participación en actos preparatorios (provocación) o ejecutivos (tentativa o consumación) consistentes en la ocultación o encubrimiento de la verdadera naturaleza, origen, localización, disposición, movi-

51. FABIÁN CAPARRÓS, *blanqueo de capitales*, pg. 308, ha evidenciado la dificultad de calificar la naturaleza jurídica de este acuerdo, dado que formaría parte de una categoría de actos irregulares adoptados “en el Consejo”, pero no “por el Consejo”, pues los representantes de los Estados no actuaron como miembros de tal órgano comunitario. En el mismo sentido, ARÁNGUEZ SÁNCHEZ, *blanqueo de capitales*, pg. 116.

52. Cfr. BLANCO CORDERO, *blanqueo de capitales*, pg. 129; ÁLVAREZ PASTOR/EGUIDAZU PALACIOS, *La prevención del blanqueo de capitales*, pg. 104.

53. Cfr. Ampliamente BLANCO CORDERO, *blanqueo de capitales*, pgs. 130 ss.

miento o propiedad de bienes o derechos correspondientes, a sabiendas de que proceden de conductas de autoría o participación en una actividad delictiva (delitos relativos a las drogas, y además cualesquiera otros definidos por cada Estado miembro).

d) Comportamientos intencionales de autoría o participación en actos preparatorios (provocación) o ejecutivos (tentativa o consumación) consistentes en la adquisición, tenencia o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que proceden de conductas de autoría o participación en una actividad delictiva (delitos relativos a las drogas, y además cualesquiera otros definidos por cada Estado miembro)⁵⁴.

2. Puede inferirse el conocimiento, la intención o la motivación, de circunstancias de hecho objetivas. Además, considera la Directiva que existe blanqueo aun cuando las actividades delictivas que generen los bienes tengan lugar en territorio de otro Estado miembro o en el de un país tercero.

2.2. El problema del delito previo del que proceden los bienes

1. Como se ha indicado ya, la actividad delictiva que más ganancias genera a nivel mundial es el tráfico de drogas. Pues bien, la Directiva europea opta por considerar blanqueo de capitales el que se realiza sobre bienes procedentes del narcotráfico. El Considerando 9º del preámbulo de la Directiva se refiere a la Convención de Viena como inspiradora del concepto de blanqueo de capitales. Sin embargo, el propio considerando reconoce que el propósito de la Directiva no es limitarse al blanqueo de capitales procedentes de narcotráfico sino afectar también al proveniente de otras actividades ilícitas. De aquí que señale que “puesto que el fenómeno del blanqueo de capitales no afecta únicamente al producto de delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, sino también a otras actividades delictivas, tales como la delincuencia organizada y el terrorismo, es importante que los Estados miembros, según lo estipulen sus propias legislaciones, amplíen los efectos de la presente Directiva al producto de esas actividades cuando puedan dar lugar a operaciones de blanqueo que justifiquen su represión en este sentido”. Existe acuerdo en que el blanqueo de capitales debe referirse al tráfico de drogas, y es el que se ha incorporado a la definición de “actividad delictiva” en la Directiva, pero en esta definición no se recogen las otras dos actividades a las que se refiere el Considerando: la delincuencia organizada y el terrorismo. Si bien parece que durante la elaboración de esta norma existía un acuerdo general en que el blanqueo de capitales debería extenderse también a estas dos actividades delictivas, finalmente no se recogió así en el articulado. Si realmente existe un consenso general a este respecto, la Directiva debería haber incluido esas actividades delictivas⁵⁵. Pese a todo, este inconveniente queda salvado en la medida en que la ampliación de la definición de “actividad delictiva” queda al arbitrio de las legislaciones nacionales de los Estados miembros.

54. DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, “El blanqueo de capitales procedentes del tráfico de drogas. La recepción de la legislación internacional en el ordenamiento penal español”, *Actualidad Penal*, pgs. 583 ss., pg. 589, realiza una clasificación similar, acentuando que el mínimo respecto de las conductas de referencia del blanqueo de capitales son los delitos relativos a las drogas.

55. Así ÁLVAREZ PASTOR/EGUIDAZU PALACIOS, *La prevención del blanqueo de capitales*, pg. 103.

2. El Primer informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva relativa al blanqueo de capitales (91/308/CEE), describe la manera en que los Estados miembros han incorporado las disposiciones fundamentales de la Directiva. En lo relativo a la definición penal del blanqueo de capitales, se señala en el Anexo 3 que los doce Estados miembros han tipificado penalmente el delito de blanqueo de capitales procedentes del tráfico de estupefacientes. La Resolución del Parlamento sobre el Primer informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 91/308/CEE relativa al blanqueo de capitales, pide a los Estados miembros que extiendan su legislación en materia de lucha contra el blanqueo no sólo a los capitales procedentes del tráfico de drogas, sino también a todo el dinero resultante de la perpetración organizada y profesional de actos delictivos (petición nº 5). El Segundo informe destaca que si bien la Directiva prohíbe únicamente el blanqueo de los bienes procedentes del tráfico de drogas, todos los Estados miembros de la UE han hecho (o están haciendo) extensivas sus normas al blanqueo de los bienes procedentes de una amplia gama de delitos graves.

3. Por último, la propuesta de modificación de la Directiva pretende introducir una serie de modificaciones en la misma en lo relativo a los delitos previos. Por eso, como ya se ha indicado, la prohibición del blanqueo de capitales se amplía y comprende no sólo el del tráfico de estupefacientes, sino el de toda la delincuencia organizada. La Comisión considera que a efectos de la Directiva la ampliación de la prohibición del blanqueo a los delitos graves podría resultar demasiado amplia. Por eso, propone que las obligaciones previstas en la Directiva se refieran a actividades relacionadas con la delincuencia organizada o el perjuicio a los intereses financieros de las Comunidades Europeas.

4. Se observa, por lo tanto, la tendencia existente en la Unión Europea a prohibir el blanqueo de capitales procedentes de delitos relacionados con la delincuencia organizada o que atenten contra los intereses financieros de las Comunidades Europeas. Con todo, parece que no fructifica el intento de ampliar dicha prohibición a los capitales procedentes de delitos graves.