

LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA PROTECCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

M^a Ángeles Pérez Marín¹

Profesora Titular de Derecho Procesal (Universidad de Sevilla. España)

I.- LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA UNIÓN EUROPEA

Podemos leer en el art. 3.2 TUE que esta “ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”. Confluyen en este precepto, por tanto, dos aspectos que, lejos de ser antagónicos, no dejan de considerarse complementarios: espacio interior y fronteras externas. Así, el legislador vincula la seguridad del ámbito interno o doméstico del espacio europeo a la adopción de medidas de control de las fronteras exteriores y al establecimiento de políticas de asilo e inmigración, en tanto que el fortalecimiento de las fronteras externas frente a la entrada del “delito” actuará como mecanismo de protección del espacio interior.

¹ Integrante del Proyecto de Investigación La evolución del espacio judicial europeo en materia civil y penal: su influencia en el proceso español (PGC2018-094209-B-100) financiado por la Agencia Estatal de Investigación, dirigido por la Profesora Mar Jimeno Bulnes, Catedrática de Derecho Procesal de la Universidad de Burgos.

Investigadora responsable del Grupo de Investigación PAIDI SEJ-308, La administración de justicia en España y América.

Las mismas premisas fijadas en el art. 3 TUE vuelven a plantearse en el art. 67 TFUE, en cuyo texto se fijan los objetivos del espacio de libertad, seguridad y justicia, al tiempo que su contenido se considera como el soporte jurídico que justifica la adopción de medidas restrictivas en la lucha contra el delito.

Los apartados 2 y 3 de este precepto retornan a la vinculación de los dos elementos -libertad y seguridad- en los que, de una manera contundente, se asienta el espacio territorial europeo. En concreto, el apartado 3 formula el compromiso de garantizar un elevado nivel de seguridad a través de la adopción de medidas preventivas frente a la delincuencia, facilitando la coordinación y la cooperación entre autoridades policiales, judiciales "y otras autoridades competentes", e invoca el principio de reconocimiento mutuo de resoluciones penales y la aproximación de legislaciones como dos de los soportes básicos que vienen a consolidar la estructura jurídica del espacio de libertad, seguridad y justicia, tanto en su vertiente interna, -puesto que promueve la armonización de los sistemas jurídicos nacionales y favorece el establecimiento de criterios jurídicos comunes-, como en su vertiente externa, -ya que, frente a terceros, el espacio de libertad, seguridad y justicia se muestra como un ámbito territorial y jurídico seguro, uniforme y, aparentemente, sin fisuras-.

Esas "medidas", que garantizan un alto grado de seguridad, pueden tener carácter restrictivo, encontrando entonces su desarrollo en los arts. 75 y 215 TFUE. Concretamente el art. 75 advierte que la Unión tiene la obligación de prevenir y luchar contra el terrorismo y los delitos subyacentes relacionados con dicha actividad, pudiendo adoptar con tal finalidad un marco de medidas administrativas sobre movimientos de capitales y pagos, tales como la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios obtenidos por personas físicas, jurídicas, grupos o entidades no estatales.

El legislador, pues, hace una mención expresa del terrorismo y de los fenómenos delictivos asociados a esta conducta por lo que parece apostar por la utilización de medidas económicas para bloquear el fenómeno terrorista que, sin financiación, se vería abocado a la inactividad. Podría colegirse que este es precisamente el ámbito al que se dirige la aplicación de las medidas

especificadas para alcanzar el objetivo de seguridad formulado en el art. 67. Pero, además, los términos utilizados en ambos preceptos conceden al legislador una evidente ventaja, pues son lo suficientemente amplios para establecer una especie de "tipificación de futuro", ya que es sencillo subsumir en este tipo genérico conductas que aún no tienen la consideración de terrorismo. Igualmente, amplios son los términos utilizados para hacer referencia a las medidas financieras que pudieran adoptarse para hacer frente al terrorismo, pues expresiones como "movimientos de capitales" o "pagos" abarcan un considerable número de actividades, así que podemos afirmar que nos encontramos ante medidas que el legislador expone a título de ejemplo y no ante una lista cerrada.

De hecho, la flexibilidad que propugna el art. 75 es necesaria para combatir un fenómeno delictivo que se caracteriza por la conexión de conductas. No es habitual, en este ámbito, que unos hechos puedan ser exclusivamente calificados como terrorismo o como blanqueo, pues ambos comportamientos suelen ir necesariamente vinculados a otros comportamientos delictivos. Así, por ejemplo, es fácil constatar la conexión del terrorismo con el tráfico ilícito de armas, con el de personas o con el narcotráfico, pues las organizaciones terroristas utilizan las redes delictivas transnacionales para financiar sus actividades y acuden a los cauces legales para para convertir, adquirir u ocultar fondos, por ejemplo, a través del tráfico de bienes culturales o mediante la solicitud de préstamos fraudulentos. El blanqueo de capitales, por su parte, puede ir unido a una conducta defraudadora, puede tener como finalidad la elusión de obligaciones tributarias -o viceversa- o puede estar vinculado a la delincuencia organizada y al terrorismo, pero siempre con la misma finalidad: disfrutar a través de los cauces legales de la economía de las ganancias ilícitamente obtenidas.

Por último, el art. 215, ya en la Parte Quinta TFUE -*Acción exterior de la Unión*-, establece las bases que permiten, en el ámbito de la política exterior y de la seguridad común, adoptar medidas restrictivas cuando se consideren necesarias para interrumpir o reducir las relaciones económicas y financieras con terceros Estados, a fin de prevenir el delito y fortalecer, así, la seguridad interior. En este sentido, diferentes instrumentos jurídicos establecen controles obligatorios a las entidades financieras de

la Unión que tienen filiales o sucursales en terceros Estados o que van a establecer una relación con entidades corresponsales. En dichos casos, las entidades matrices deben comprobar que las asentadas en otros Estados respetan los criterios de control de riesgo fijados a nivel de la Unión Europea y deben asegurarse de que las filiales, las sucursales y las entidades corresponsales incorporan a sus actuaciones las medidas de control de riesgo suficientes.

Es conocido, por otro lado, que la actuación unilateral de los Estados es ineficaz en la lucha contra la delincuencia organizada -dentro de la que se encuadran los casos más graves de blanqueo- y contra las actividades de financiación del terrorismo. Es imprescindible, pues, una cooperación multinivel -entre los Estados miembros, entre estos y terceros Estados o entre Estados miembros y organizaciones internacionales- para ofrecer un mayor grado de seguridad². En esta dirección, en el año 2016 la Comisión presentó su plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del

² Precisamente la globalización en la lucha contra la financiación del terrorismo fue uno de los objetivos marcados por la Agenda de Seguridad de 2015 COM(2015) 185 final, destacando que la delincuencia organizada nutre al terrorismo a través de actividades como el tráfico de armas, el narcotráfico o la infiltración en mercados financieros como la Convención de 20 de diciembre de 1988 de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Por otro lado, a través de la Resolución 2178(2014), el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas impuso la obligación de tipificar penalmente la financiación del terrorismo, y en cuyo seno se gestó el Protocolo adicional del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, firmado por la Comisión en 2015. En diciembre de 2015, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó igualmente una nueva resolución relativa a la financiación de Daesh, que prorrogaba el régimen de sanciones previsto para "Al Qaeda". En el seno del Consejo de Europa, destacan el Convenio relativo al blanqueo, el seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito (Estrasburgo, 8 de noviembre de 1990) o el Convenio relativo al blanqueo, el seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo (Varsovia, 16 de mayo de 2005). Véanse, asimismo, las Resoluciones 2199(2015) y 2253(2015) de Naciones Unidas en las que se insta a cortar el acceso a los cauces financieros a las organizaciones terroristas y las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) –Estándares internacionales sobre la lucha del lavado de activos y la financiación del terrorismo, 2012, recuperado de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>, así como las Cuarenta recomendaciones del GAFI de 20 de junio de 2003 -recuperado de http://www.sepblac.es/espanol/informes_y_publicaciones/40recomendaciones.pdf, las Recomendaciones de MONEYVAL, organismo regional al que pertenecen 13 Estados Miembros UE que realiza evaluación mutuo de las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo aplicadas en los Estados miembros del Consejo de Europa, recuperado de <https://www.solucionesconfirma.es/observatorio/moneyval-15-anos-de-lucha-contra-el-blanqueo-en-europa/>.

terrorismo reforzando las medidas de represivas e instando la modificación de la Directiva 2015/849, que aún no había entrado en vigor³. Igualmente planteó la necesidad de acordar normas mínimas relativas a la definición del delito de blanqueo de capitales -que carece de uniformidad normativa- y a la aproximación de sanciones⁴. En ese contexto, la denominada inteligencia financiera viene a ocupar una posición nuclear, ya que sus órganos permiten valorar el riesgo de ciertas actividades y ampliar el ámbito de la prevención frente a una delincuencia que usa el sistema financiero como instrumento necesario para su actividad.

II.- LA PROTECCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO FRENTE AL BLANQUEO DE CAPITAL Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

Es en este marco jurídico genérico en el que podemos encuadrar la *Directiva (UE) 2015/849, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo*⁵, también conocida como Cuarta Directiva. Se trata de un instrumento jurídico basado en normas de prevención, aunque no esconde una clara vocación penal, circunstancia que se aprecia, por ejemplo, en el mandato que contiene su art. 1 y que exige a los ordenamientos la tipificación penal de las conductas indicadas en dicho precepto.

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo-Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, COM (2016) 50 final.

⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE, COM (2016) 450 final, de 5 de julio de 2016. Esta propuesta ha dado lugar a la Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE (DOUE L 156, de 19 de junio de 2018).

⁵ Directiva (UE) 2015/849, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) nº 248/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DOUE. L 141, de 5 de junio de 2015).

Según el legislador, no obstante, la Directiva tiene como finalidad primera la protección del sistema financiero a través de la imposición de una obligación de control a determinados actores del medio -entidades bancarias, financieras o crediticias y profesionales relacionados con este sector-, frente a los delitos de blanqueo o de financiación del terrorismo y, a lo largo del texto, se suceden una serie de presupuestos dirigidos a fortalecer la estructura de prevención a través de la interconexión de ordenamientos jurídicos. Es imposible, no obstante, deslindar, en la mayoría de las ocasiones, las medidas de control que deben adoptarse en el ámbito interno de las entidades y la "evolución penal" de las mismas en el proceso que se incoe.

En torno a la financiación del terrorismo, la Unión Europea ha fijado dos líneas de actuación: por un lado, el reforzamiento de pautas dirigidas a detectar la circulación de fondos y activos que tengan como receptor final a una organización terrorista; en segundo lugar, el establecimiento de medidas de bloqueo de las fuentes de ingresos de este tipo de organizaciones, y de la delincuencia organizada en general, anulando la capacidad para obtener los fondos necesarios que aseguren el mantenimiento de la actividad.

Mutatis mutandi, algunas de las apreciaciones anteriores pueden ser aplicadas a los supuestos de blanqueo de capitales, ya que esta actividad suele estar vinculada a la delincuencia organizada y al terrorismo. Pero, aún en el caso de que no fuera así, resulta evidente que el uso del sistema financiero para ocultar el origen ilícito de los beneficios económicos vendría a operar como un elemento fundamental para enmascarar unas ganancias obtenidas de forma irregular. Además, la finalidad de prevención se observa en la segunda parte de la actividad delictiva -cuando se intenta blanquear-, esto es, cuando los beneficios del delito se pretenden introducir en el mercado financiero legal.

A través de la sanción penal del blanqueo el legislador lanza una advertencia y es que el delito no resulta rentable, pues no va a ser posible disfrutar de los beneficios obtenidos porque también en ese momento de disfrute y de uso "lícito" de las ganancias actuará el sistema sancionador.

En esta línea, se aprecia una clara conexión entre el blanqueo y el fraude por lo que ha de ponerse en conexión la regulación de la Directiva de 2015 con la reciente Directiva 2017/1371⁶, cuando la actividad delictiva afecte a los intereses financieros de la Unión Europea o vulnere las normas que regulan el sistema común de IVA, provocando, incluso, la modificación de la competencia para la investigación de los hechos⁷.

Como vemos, el legislador camina hacia la armonización legislativa multidisciplinar que, mediante la aproximación de ordenamientos, pretende evitar vacíos jurídicos e interpretaciones contradictorias de la norma que puedan ser aprovechados por la delincuencia para asegurar la impunidad de sus comportamientos. No obstante, el uso de conceptos amplios, que facilitan a los Estados la adaptación de los instrumentos jurídicos a sus propias necesidades, hace muy complicada la cooperación, pues los procedimientos implementados no son exactamente iguales. Por el contrario, la promoción y el establecimiento de procedimientos y controles comunes destinados, en este caso, a fortalecer el sector financiero para hacerlo más seguro, permite prevenir un tipo de delincuencia que puede atacar contra los propios intereses de la Unión. Se hace real, pues, la máxima de que un sistema financiero común y estable es imprescindible para reforzar la Unión, pero, como contrapartida, también es imprescindible un mayor control de las operaciones financieras, sin perder de vista, en palabras del legislador, que la creación de un entorno regulador estable exige proporción entre seguridad y libertad, pues no debe incurrir en costes jurídicos desproporcionados en aquellos que hacen uso legal de los medios financieros.

Dado que el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo revisten una especial importancia, pueden desestabilizar el mercado interior y pueden afectar a la reputación financiera que la Unión refleja hacia el exterior, en la Directiva 2015/849, el legislador establece un conjunto de

⁶ Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DOUE L 198, de 28 de julio de 2017).

⁷ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DOUE L 283, de 31 de octubre de 2017).

medidas que deben ser aplicadas por las entidades que operan en este sector. Efectivamente, este instrumento detalla un conjunto de medidas de control -denominadas medidas de diligencia debidas- que han de aplicar las entidades bancarias y financieras para evitar cualquier operación sospechosa de blanqueo o de financiación del terrorismo, y que constituyen el primer nivel de control frente al delito. Sin embargo, el legislador también reconoce que, dadas las restricciones que se derivan de un elevado nivel de control, es necesario garantizar el equilibrio entre la prevención del uso ilícito de los canales financieros y la protección de la sociedad, pues únicamente de este modo, como hemos indicado, sería posible evitar una descompensación que perjudique de manera desproporcionada a alguno de los sectores implicados.

Pero no se pretende imponer únicamente un control a nivel de entidades financieras y, así, no esconde el legislador su intención de constituir una estructura de prevención global, dividida en diferentes niveles que, a modo de círculos concéntricos, involucran tanto a las entidades obligadas⁸, como a los Estados y a la propia Unión Europea -a través de la Comisión-, en la evaluación del riesgo de determinadas actividades que, por su naturaleza, puedan ser propensas a amparar alguno de los delitos mencionados. Por otro lado, la Directiva no es un elemento aislado, sino que forma parte de un entramado jurídico que, en aras de la protección del espacio interior, encuentra acomodo en la cooperación multilateral⁹.

⁸ El art. 2 del texto establece que la Directiva se aplicará a las entidades de crédito, entidades financieras, profesionales y personas jurídicas que, como notarios o profesionales independientes actúen en nombre de su cliente en cualquier transacción financiera o inmobiliaria o a los proveedores de servicios, a sociedades y fideicomisos, a agentes inmobiliarios, a personas que comercien con bienes cuando los pagos se efectúen en efectivo por importe igual o superior a 10.000 euros y a los proveedores de los juegos de azar, pero los Estados pueden optar por no incluir en este ámbito subjetivo a las personas que realicen actividades financieras ocasionales o muy limitadas, siempre que consideren que existe un escaso riesgo de blanqueo o de financiación. Para que la exclusión sea efectiva, los arts. 3 y ss. de la directiva establece unos requisitos que han de cumplirse en su totalidad.

⁹ Véase las Resoluciones 2199(2015) y 2253(2015) de Naciones Unidas en las que se insta a cortar el acceso a los cauces financieros a las organizaciones terroristas, el Convenio del Consejo de Europa, relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo, STCE n.º 198 de 2005 (Convenio de Varsovia), ya citados, y las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) -Estándares internacionales sobre la lucha del lavado de activos y la financiación del terrorismo, 2012-, recuperado de <http://www.fatf-gafi>.

III.- EL SISTEMA DE CONTROL DE RIESGOS

El sistema de control de riesgo implantado a nivel estatal -que valora la seguridad de las operaciones a partir de la experiencia y de la información aportada por los órganos y entidades obligados- permite al legislador nacional actualizar los criterios de prevención para hacer frente a una actividad delictiva -la económico-financiera-, que se caracteriza, precisamente, por su capacidad para sortear los límites impuestos legalmente. En este contexto, también de forma periódica, los Estados deben elaborar un informe que, en calidad de conclusiones, han de elevar a la Comisión y a las AES¹⁰ para que estas, a su vez, actualicen los patrones genéricos de valoración del riesgo que permitirán establecer criterios comunes para el análisis del mismo. Esta información también permite la publicación regular de listados relativos a entidades, grupos y/o países sospechosos, que facilitan a los Estados miembros la fijación de criterios de prevención, y a las entidades financieras, la aprobación de un catálogo interno de actuación que se adapte a las previsiones comunes.

De todos modos, los resultados de la evaluación del riesgo no constituyen premisas o valores cerrados, pues, lógicamente, el legislador debe prever la posibilidad de revertir las decisiones en el caso de que un cambio de circunstancias aconseje modificar la valoración inicial. No perdamos de vista, como ya hemos advertido, que la delincuencia económica y financiera es muy oscilante y que, por lo tanto, las medidas de control y de valoración del riesgo deben adaptarse -incluso adelantarse- a las alteraciones que se pudieran apreciar o presuponer conforme a los patrones elaborados.

Evidentemente, la modificación de los criterios iniciales implicaría tam-

org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf- así como las Cuarenta recomendaciones del GAFI de 20 de junio de 2003 -recuperado de http://www.sepblac.es/espanol/informes_y_publicaciones/40recomendaciones.pdf-, las Recomendaciones de MONEYVAL, organismo regional al que pertenecen 13 Estados Miembros UE que realiza evaluación mutuo de las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo aplicadas en los Estados miembros del Consejo de Europa, recuperado de <https://www.solucionesconfirma.es/observatorio/moneyval-15-anos-de-lucha-contr-el-blanqueo-en-europa/>.

¹⁰ Autoridad Bancaria Europea, a la Autoridad Europea de Supervisión de Seguros y Pensiones de Jubilación y a la Autoridad Europea de Supervisión de Valores de Mercados.

bién un cambio en las obligaciones fijadas para las entidades, en tanto que son los órganos que entran directamente en contacto con la operación delictiva y deben estar continuamente actualizados. Solo de este modo se logrará una acertada relación de fuerzas en la prevención del delito y, con este objeto, la interconexión entre los diferentes niveles de prevención se materializa a través de las obligaciones especificadas en el art. 325 TFUE¹¹ y en las exigencias incorporadas por la Directiva 2015/849 para los Estados, toda vez que éstos deberán adoptar medidas adecuadas para detectar, evaluar, atenuar y prevenir, en cada momento, los riesgos del sector.

En este segundo nivel de control, representado por los ordenamientos nacionales, se deben identificar los sectores que presenten un mayor riesgo, aprobar normas adecuadas para cada uno de ellos y proporcionar a las entidades la información suficiente para que puedan adoptar el protocolo interno de actuación más adecuado. En definitiva, según el art. 8 de la Directiva, los Estados son los responsables últimos de la seguridad del sistema financiero por lo que deberán velar para que las entidades implanten medidas efectivas para la detección y evaluación del riesgo en función del tipo de cliente, actividad, país o zona geográfica de los que proceda la operación o a los que se dirija la actividad e, incluso, de los canales de distribución de las mismas.

En este sentido, el delito no solo se advierte en el uso de los canales tradicionales, pues internet ha pasado a convertirse en un medio casi natural para la delincuencia, ofreciendo las nuevas tecnologías opciones de actuación

¹¹ Art. 325 TFUE. 1. La Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Vid. STJUE, de 8 de septiembre de 2015, As. C-105/14, Taricco y otros con relación a la necesaria efectividad de las sanciones que refiere el art. 325.

2. Los Estados miembros adoptarán para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros.

3. Sin perjuicio de otras disposiciones de los Tratados, los Estados miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión contra el fraude. A tal fin, organizarán, junto con la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre las autoridades competentes.

que deben tenerse en cuenta para la valoración del riesgo¹². Así, el volumen financiero de la ciberdelincuencia no es fácilmente cuantificable, pero se ha demostrado que el producto de estos delitos puede ser blanqueado tanto a través de los medios más tradicionales, como de los más sofisticados del actual tráfico jurídico¹³. Como consecuencia, los Estados han de asegurarse de que las autoridades financieras adopten medidas anticipatorias en la lucha contra las nuevas formas de blanqueo y de la delincuencia económica en general.

Por lo tanto, la primera barrera de control se activa en las entidades bancarias, crediticias y financieras, y en los sectores relacionados con el ámbito financiero, ante la apreciación de actividades sospechosas que se pretenden realizar a través de sus canales, quedando obligadas a impedir la operación o, en su caso, a permitirla con el control necesario, así como a poner en conocimiento de los órganos centrales tanto las circunstancias e indicios advertidos, como las medidas adoptadas.

No es difícil colegir que, ante esta situación, recaen en las entidades financieras unas competencias "cuasi" policiales de control y valoración de la legalidad de las operaciones -realizadas o intentadas- por sus clientes y usuarios pues, como consecuencia del control de riesgo efectuado tienen la obligación de detectar indicios de ilicitud en la operación pretendida, si bien, dicho examen también puede excluir el riesgo de la actividad.

El control se sustenta en la aplicación de un conjunto de normas -*compliance* o *legal compliance*¹⁴- que, al tiempo que facilitan la valoración del riesgo de las operaciones financieras, permiten descartar o atenuar la responsabilidad de la entidad frente a las actividades de sus clientes. Es importante destacar que

¹² El marco de los servicios en línea públicos y privados, los negocios electrónicos y el comercio electrónico en la Unión es el establecido por el Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior (DOUE L 267, de 28 de agosto de 2014).

¹³ *Criminal money flows on the internet: methods, trends and multi-stakeholder counceration*, Informe Moneyval de marzo de 2012 -recuperado de <https://rm.coe.int/research-report-criminal-money-flows-on-the-internet-methods-trends-an/168071509->.

¹⁴ Las medidas de *compliance* son las que la Directiva 2015849 denomina diligencia debida en los arts. 10 y ss.

esta actuación resulta fundamental no solo para prevenir la presunta ilicitud, sino que constituye, en su caso, el primer paso hacia la incoación de la investigación penal a través de la denuncia implícita que contienen los informes elaborados por estas entidades cuando ponen de manifiesto el riesgo de una actividad sospechosa ante los órganos administrativos, policiales o penales competentes.

Para alcanzar un alto grado de protección del sistema financiero la Unión es necesario, pues, desarrollar los tres aspectos en los que se basa la Directiva (UE) 2015/849: imponer la tipificación penal de determinados comportamientos¹⁵ a nivel de la Unión -entendiendo como tal la tipificación en los ordenamientos de los Estados miembros-, exigir a las entidades y profesionales obligados la adopción de un protocolo interno de *compliance* y fomentar el intercambio de información, en tanto que la cooperación multilateral resulta esencial para el éxito de la lucha contra la delincuencia que utiliza los canales financieros.

¹⁵ El art. 1 de la Directiva declara en su apartado 1 que la finalidad de la misma es la prevención del sistema financiero de la Unión para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo y en los apartados 2 a 6 determina la tipificación legal de las conductas que, realizadas intencionalmente, se considerarán blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Véanse, igualmente los arts. 1 a 4 de la Directiva 1341/2017, de 5 de julio, el art. 4 b) de la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo (DOUE L 88, de 31 de marzo de 2017) y el art. 3 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal COM (2016) 826 final.