GUÍA

ORIENTATIVA A LOS SUJETOS OBLIGADOS

2026

DE-RISKING

VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO
MINISTERIO
DE ECONOMÍA, COMERCIO
Y EMPRESA

COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL
BLANQUEO DE CAPITALES E
INFRACCIONES MONETARIAS

ÍNDICE

I. OBJETO Y DESTINATARIOS DE LA GUÍA **3**

II. CONCEPTOS Y DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA **4**

1. CONCEPTOS. 4

2. DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA. 5

III. CARACTERIZACIÓN DEL *DE-RISKING* **8**

1. BREVE DESCRIPCIÓN CRONOLÓGICA DEL FENÓMENO DEL *DE-RISKING.* **8**

2. EL *DE-RISKING* COMO RIESGO AGREGADO: SU RELACIÓN CON LA INCLUSIÓN FINANCIERA. **10**

3. NORMATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA. **11**

IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL *DE-RISKING* **14**

***1.* CAUSAS O FACTORES DE *DE-RISKING* Y SU RELACIÓN CON OTROS CONCEPTOS.** 14

2. SUJETOS DEL *DE-RISKING.* 16

V. *DE-RISKING* Y SISTEMA PREVENTIVO. **20**

1. LA EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS Y LOS SISTEMAS DE CONTROL. 20

2. EL NO ESTABLECIMIENTO O MANTENIMIENTO DE LA RELACIÓN DE NEGOCIOS. 21

3. LAS SANCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES. 21

VI. MEDIDAS PARA MITIGAR EL *DE-RISKING* **24**

1. SECTOR PÚBLICO. 24

2. SUJETOS OBLIGADOS. 26

VII. CONCLUSIONES **28**

I. OBJETO Y DESTINATARIOS DE LA GUÍA

Estas orientaciones tienen por objeto aclarar el alcance la aplicación del enfoque basado en riesgos en las relaciones entre sujetos obligados y clientes en aras a la reducción de las situaciones de *de-risking* que desemboquen en exclusión financiera para ciertos sectores o colectivos.

Los destinatarios de estas orientaciones son todos los sujetos obligados, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (en adelante, PBC/FT). Especialmente, se encuentra dirigida a sujetos obligados financieros por ser en ese sector en el que se ha detectado una mayor incidencia de las prácticas de *de-risking*.

II. CONCEPTOS Y DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA

1. CONCEPTOS.

- **DE- RISKING:**
  - GAFI /FATF: fenómeno por el cual las instituciones financieras rescinden o restringen las relaciones comerciales con clientes o categorías de clientes para evitar el riesgo, en lugar de gestionarlo. [1]

  - EBA: Negativa a entablar relaciones de negocios con clientes individuales o categorías de clientes asociadas a un mayor riesgo de BC/FT, o la decisión de poner fin a las mismas, o a llevar a cabo operaciones con mayor riesgo de BC/FT[2].

- **DE-BANKING:**
  - GAFI/ FATF: Término general para describir la situación en la que las entidades reguladas rescinden o restringen los servicios a un cliente o contraparte (por ejemplo, bancos corresponsales y FinTechs), o a grupos o categorías enteras de clientes, o sectores. Dependiendo de la razón subyacente, la denegación de servicios financieros puede o no ser una medida de reducción de riesgos.[3]

- **INCLUSIÓN FINANCIERA:**
  - GAFI/ FATF: La inclusión financiera se refiere tanto al acceso como al uso activo de un conjunto adecuado de servicios financieros regulados, apropiados,

[1] Traducción propia del documento Guidance-Financial-Inclusion -Anti-Money-Laundering-Terrorist-Financing-Measures.pdf.coredownload.pdf

[2] Definición dada en las Directrices sobre políticas y controles para la gestión eficaz de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo (BC/FT) al proporcionar acceso a servicios financieros, Autoridad Bancaria Europea (EBA/GL/2023/04). Marzo 2023.

[3] Traducción propia del documento Guidance-Financial-Inclusion -Anti-Money-Laundering-Terrorist-Financing-Measures.pdf.coredownload.pdf

seguros, convenientes y asequibles por parte de personas (incluidos los hogares) y entidades que se beneficiarían de dichos servicios[4].

- **ENFOQUE BASADO EN RIESGO**
  - EBA: Enfoque según el cual las autoridades competentes y las entidades de crédito y financieras identifican, evalúan y comprenden los riesgos de BC/FT a los que están expuestas las entidades y adoptan medidas de PBC/FT proporcionales a dichos riesgos. [5]

2. DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA.

Con esta Guía se pretende analizar el fenómeno del *de-risking* y su impacto en España, centrándose en sus causas y sus consecuencias, así como en las medidas mitigadoras que pueden llevar a su eliminación. En su elaboración se ha tenido en cuenta, además de la normativa vigente en España, los siguientes documentos:

GAFI / FATF:

- *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT/CPF Systems.* GAFI/FATF. Actualización de diciembre 2025[6].
- *Guidance on Financial Inclusion and Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures*, FATF/GAFI. Junio 2025. [7]

[4] Traducción propia del documento Guidance-Financial-Inclusion -Anti-Money-Laundering-Terrorist-Financing-Measures.pdf.coredownload.pdf

[5] Definición dada en las Directrices sobre políticas y controles para la gestión eficaz de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo (BC/FT) al proporcionar acceso a servicios financieros, Autoridad Bancaria Europea (EBA/GL/2023/04). Marzo 2023.

[6] The 2022 and 2013 Methodologies for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT/CPF Systems

[7] FATF publishes new Guidance on Financial Inclusion and Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures

- *Webinar: Promoting Financial Inclusion through a Risk-based Approach to AML/CFT,* FATF/GAFI. Novimbre 2025. [8]
- *Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations.* FATF/GAFI. Noviembre 2023[9].

UNIÓN EUROPEA:

- *EBA Report on De-Risking and Its Impact on Access to Financial Services EBA/REP/2022/01.* Autoridad Bancaria Europea (EBA). Enero 2022. [10]
- *EBA/Op/2022/01 Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking'* Autoridad Bancaria Europea (EBA). Enero 2022. [11]
- *Directrices EBA/GL/2023/04*, sobre políticas y controles para la gestión eficaz de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo (BC/FT) al proporcionar acceso a servicios financieros. Autoridad Bancaria Europea (EBA). Marzo 2023. [12]
- *Directrices EBA/GL/2023/03*, que modifican las Directrices EBA/2021/02 en virtud del artículo 17 y el artículo 18, apartado 4, de la Directiva (UE) 2015/849 sobre aplicación de medidas de diligencia debida con respecto al cliente y los factores que las entidades financieras y de crédito considerarán al evaluar el riesgo de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo asociado a relaciones de negocios o a transacciones ocasionales. Autoridad Bancaria Europea (EBA). Marzo 2023. [13]

ESPAÑA:

[8] Webinar: Promoting Financial Inclusion through a Risk-based Approach to AML/CFT
[9] Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations
[10] EBA-Opinion-on-de-risking.pdf
[11] EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf
[12] Guidelines on MLTF risk management and access to financial services.pdf
[13] Directrices EBA/GL/2023/03 EBA que modifican las Directrices EBA/2021/02 en virtud del artículo 17 y el artículo 18, apartado 4, de la Directiva (UE) 2015/849 sobre aplicación de medidas de diligencia debida con respecto al cliente y los factores que las entidades financieras y de crédito considerarán al evaluar el riesgo de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo asociado a relaciones de negocios o a transacciones ocasionales («las directrices sobre factores de riesgo de BC/FT»).

- Recuadro 1.1 Criterios comunes Banco de España/SEPBLAC del Compendio de Buenas prácticas del Banco de España[14].
- *Buenas prácticas dirigidas a minimizar el de-risking*, SEPBLAC. Marzo 2026[15]

[14] Compendio de Criterios de Buenas Prácticas Bancarias. Junio 2025.
[15] Buenas prácticas dirigidas a minimizar el de-risking | Sepblac

III. CARACTERIZACIÓN DEL *DE-RISKING*

1. BREVE DESCRIPCIÓN CRONOLÓGICA DEL FENÓMENO DEL *DE-RISKING*.

En los últimos años se ha producido un refuerzo de las medidas de PBC/FT, debido al aumento de su importancia para contar con sistemas financieros fuertes y cohesionados.

A partir del año 2012, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI o FATF por sus siglas en inglés) realizó una revisión y fortalecimiento de sus 40 Recomendaciones, exigiendo un enfoque basado en riesgos y un mayor rigor en la aplicación de la diligencia debida del cliente.

Esta tendencia ha provocado que, en determinadas ocasiones, los sujetos obligados decidan evitar establecer o terminar relaciones de negocio con ciertos colectivos de clientes debido al elevado riesgo de BC/FT que estos pueden llegar a representar.

A este fenómeno se le ha dado el nombre, en inglés, de *de-risking*, y ha sido definido como la acción de terminar o restringir relaciones de negocio con clientes o categorías enteras de clientes, o la negativa a establecer dichas relaciones, por parte de instituciones financieras y otras entidades obligadas, sin que exista una evaluación individual del riesgo y sin considerar medidas de mitigación proporcionadas o alternativas.

Las organizaciones internacionales y los estados se han hecho eco de esta problemática y por ello cada vez podemos observar más regulación en el ámbito internacional en este aspecto. Las primeras consecuencias indeseadas del fenómeno del *de-risking* se detectaron en relación con la inclusión financiera. Esta preocupación se plasmó inicialmente en el seno del G20 con la creación, en 2010, de la *Global Partnership for Financial Inclusion* (GPFI) y fue posteriormente consolidada a nivel internacional con la

adopción, en 2015, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, en particular el ODS 8, que vincula el crecimiento económico inclusivo con el acceso a servicios financieros.

En su sesión plenaria de octubre de 2014, el GAFI reconoció que el *de-risking* estaba afectando la inclusión financiera y anunció un acuerdo para analizar la situación y revertirla. En los siguientes años la organización realizó varias publicaciones en las que se ponía un mayor énfasis en la necesidad de la inclusión financiera, destacando, por ejemplo: el enfoque basado en riesgos para el sector bancario [16]o las mejores prácticas para combatir el abuso de las organizaciones sin fines de lucro[17].

En 2021, el GAFI tomó la iniciativa de lanzar una importante revisión de las denominadas "consecuencias no deseadas" (*unintended concequences*) de las medidas para combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, con el objetivo de seguir indagando sobre los efectos colaterales de las recomendaciones establecidas y conocer así si eran estas las responsables del *de-risking* y la exclusión financiera a la que se enfrentaban algunos colectivos.

Todo ello ha derivado en una modificación de sus estándares para adaptarse a esta problemática y, además, en una mayor exigencia a los sujetos obligados de aplicar un enfoque basado en riesgo. Esto supone que los sujetos obligados deben aplicar medidas preventivas proporcionales a los riesgos identificados de BC/FT/FP al objeto de neutralizarlos o reducirlos.

En este sentido, puede destacarse tanto la modificación en los últimos años de las Recomendaciones 1 o 8 y las Notas Interpretativas de las Recomendaciones 1, 10 y 15 del GAFI. Todo ello se ha completado con la actualización de la Guía de Inclusión

[16] Risk-Based Approach for the Banking Sector
[17] Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations

Financiera y Medidas de Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo[18], publicada en junio de 2025.

2. EL *DE-RISKING* COMO RIESGO AGREGADO: SU RELACIÓN CON LA INCLUSIÓN FINANCIERA.

El *de-risking* se materializa como problema cuando se produce a nivel agregado. En general, los sujetos obligados tienen capacidad para la elección de sus clientes. No obstante, lo anterior, el problema del *de-risking* aparece cuando el conjunto del sistema rechaza a un cliente o a una categoría de clientes determinado. Con ello, se debilita la robustez de los sistemas preventivos de todos los sujetos obligados.

Así, si en lugar de gestionar proporcionalmente los riesgos de BC/FT/FP, se opta por excluir sectores o clientes, se produce un desplazamiento de flujos hacia canales o productos informales menos transparentes, lo que reduce la trazabilidad y limita la eficacia del conjunto del sistema para prevenir conductas ilícitas. Además, con esta actuación se genera una falsa sensación de cumplimiento a nivel individual, que erosiona la proporcionalidad de las medidas y, en última instancia, incrementa la vulnerabilidad global del sistema preventivo.

Este efecto agregado se da también en la clientela que lo sufre. Existen áreas de negocio y colectivos más afectados por las prácticas de *de-risking* y de exclusión financiera, como es el caso de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (en adelante, OSFL), las empresas de envío de remesas, los corresponsales bancarios en jurisdicciones de mayor riesgo o los proveedores de servicios criptoactivos. Por lo que respecta a los colectivos, las personas migrantes, refugiadas o solicitantes de asilo y otros grupos vulnerables suelen ser las más afectadas.

[18] *Guidance on Financial Inclusion and Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures,* FATF. Junio 2025.

Por todo lo anterior, la inclusión y la integridad financiera son objetivos complementarios, no contrapuestos. La aplicación correcta del enfoque basado en el riesgo implica evitar decisiones categóricas y automáticas, evaluar los riesgos de manera individual y aplicar medidas reforzadas para reducir el riesgo a niveles aceptables.

El componente agregado de este riesgo debe llevar también a respuestas globales por parte del sector en su conjunto.

3. NORMATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA.

En el ámbito de la normativa aprobada por la Unión Europea deben destacarse las previsiones realizadas sobre este tema en el Reglamento (UE) 2024/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, relativo a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo (en adelante, el Reglamento (UE) 2024/1624). [19]

En su Considerando 75, el cual se refiere a la armonización de medidas de diligencia debida al cliente, indica que se debe garantizar que los sujetos obligados no utilicen la información obtenida en el ejercicio del procedimiento de diligencia debida con respecto al cliente para llevar a cabo prácticas de reducción del riesgo que pudieran dar lugar a la elusión de otras obligaciones legales, sin que se logre la PBC/FT pretendida.

Además, establece las bases para que se puedan comprobar estas medidas. Según el artículo 21.3 del Reglamento (UE) 2024/1624, los registros de diligencia debida al cliente deberán incluir los motivos de la decisión de no entablar una relación de negocios con un cliente potencial o poner fin a una relación de negocios existente, negarse a realizar una operación ocasional o aplicar medidas alternativas a poner fin a una relación de

[19] Esta norma será directamente aplicable a partir del 10 de julio de 2027, excepto para las entidades obligadas a las que se refiere el artículo 3, punto 3, letras n) a o), para quienes será aplicable desde el 10 de julio de 2029, tal y como establece su artículo 90.

negocios. Ello permitirá a las autoridades de supervisión evaluar si las entidades obligadas han calibrado correctamente sus prácticas de diligencia debida con respecto al cliente y la evolución de la exposición al riesgo de la entidad y ayudará a crear pruebas estadísticas sobre la aplicación de las normas de diligencia debida con respecto al cliente por parte de las entidades obligadas en toda la Unión.

Adicionalmente, el artículo 21.4 del mencionado Reglamento establece que "*a más tardar el 10 de julio de 2027, la ALBC emitirá directrices conjuntas con la Autoridad Bancaria Europea sobre las medidas que podrán adoptar las entidades de crédito y las entidades financieras para garantizar el cumplimiento de las normas de LBC/LFT a la hora de aplicar los requisitos de la Directiva 2014/92/UE, en particular en lo referente a las relaciones de negocios más afectadas por prácticas de reducción del riesgo*" lo cual pone de manifiesto las relaciones entre inclusión y *de-risking.*

Igualmente importantes son las Directrices emitidas por la EBA en 2023, sobre políticas y controles para la gestión eficaz de los riesgos de BC/FT al proporcionar acceso a servicios financieros, además de otros documentos sobre el enfoque de riesgo en esta materia.

La EBA considera que la normativa de PBC/FT no exige que las entidades opten automáticamente por la terminación de la relación de negocio cuando se identifican riesgos elevados, sino que impone la obligación de gestionarlos. En este contexto, la EBA reconoce expresamente que, cuando el riesgo no puede mitigarse plenamente a través de medidas de diligencia debida reforzada, las entidades pueden recurrir a restricciones operativas específicas como mecanismo intermedio antes de llegar al cierre de la relación.

Entre otras medidas, se menciona la limitación del alcance de los servicios prestados, el bloqueo o restricción de determinadas operaciones, la exclusión de ciertos canales, productos o funcionalidades o la imposición de límites cuantitativos, siempre que estas

medidas estén debidamente motivadas. Este enfoque permite mantener al cliente dentro del sistema financiero regulado y atender sus necesidades básicas[20].

En España, si bien no se hace referencia explícita a este fenómeno en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (en adelante, Ley 10/2010, de 28 de abril) o el Real Decreto Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (en adelante, RD 304/2014, de 5 de mayo), sí que puede desprenderse de la aplicación del enfoque basado en riesgos que impregna toda la norma y está inspirado en las recomendaciones del GAFI.

Asimismo, debe igualmente tenerse en cuenta la normativa aplicable en materia de protección de datos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 y siguientes de la Ley 10/2010, de 28 de abril, así como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Además, el Banco de España y el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (en adelante, SEPBLAC) han publicado y actualizado, desde la Memoria de 2022, un compendio de criterios comunes sobre aplicación de la normativa de prevención. Precisamente el SEPBLAC ha publicado recientemente un documento de *Buenas Prácticas dirigidas a minimizar el de-risking* (marzo, 2026), derivado de la experiencia supervisora[21].

[20] Véase Autoridad Bancaria Europea (EBA), Guidelines on policies and controls for the effective management of ML/TF risks when providing access to financial services, EBA/GL/2023/03, de 31 de marzo de 2023 .

[21] La relación entre el documento de Buenas Prácticas dirigidas a minimizar el *de-risking* publicado por el SEPBLAC y esta Guía orientativa es de complementariedad. En este sentido, el documento publicado por SEPBLAC nace de las buenas prácticas detectadas en marco de su función supervisora, mientras que la presente Guía se enmarca en lo dispuesto en el artículo 44.2 j) de la Ley 10/2010, de 28 de abril. Asimismo, esta Guía ha recogido los comentarios y experiencias de las instituciones presentes en la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL *DE-RISKING*

1. CAUSAS O FACTORES DE *DE-RISKING* Y SU RELACIÓN CON OTROS CONCEPTOS.

Las causas del *de-risking* son múltiples. La Guía del GAFI sobre inclusión financiera y prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo relaciona otra serie de factores adicionales.

Entre ellas, algunas de las causas que se han observado en España son:

- La aversión al riesgo y la preocupación por el riesgo reputacional en general.
- La falta de incentivos para la prestación de servicios a aquellas personas o colectivos que puedan estar en una situación de desatención o infra atención.
- La difícil o incorrecta comprensión de las obligaciones regulatorias en algunos casos.
- El miedo al régimen supervisor o sancionador.
- Los retos derivados de la aplicación de las sanciones financieras dirigidas, especialmente en el caso de la aplicación extraterritorial de listas de sancionados aprobadas fuera del ámbito de la Unión Europea.
- Las cargas y conflictos relacionados con la regulación emergente en materia de privacidad y uso de datos.

Una de las causas principales que se han detectado es el alto coste derivado de la aplicación de medidas de *compliance* en los casos en que el riesgo del cliente no puede ser abordado por las herramientas generales de forma automática, requiriendo así una atención específica. Esto ocurre, normalmente, con los clientes de mayor riesgo y con clientela atípica para los que no están adaptadas las medidas de diligencia y controles establecidos por la entidad.

Por otro lado, una de las causas más novedosas es el uso de la inteligencia artificial y la introducción de algoritmos en los sistemas preventivos. El uso que se está realizando de estos sistemas pueden derivar, en algunos casos, en cancelaciones automáticas de

cuentas derivadas de los sesgos existentes. Por ello es fundamental la revisión humana de este tipo de sistemas para evitar consecuencias indeseadas en su uso[22].

En todo caso, es importante tener en cuenta que el *de-risking* tiene un significado específico y no puede ser usado como sinónimo de exclusión financiera. En algunos casos pueden coexistir causas de *de-risking* con otras propias de la exclusión financiera, como en el caso de las personas vulnerables. Factores como la brecha digital, el edadismo o la despoblación pueden ser causas de exclusión financiera que no son atribuibles a motivos de prevención del blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación.

También es necesario distinguir el *de-risking* de los deberes e incomodidades que puede ocasionar la diligencia debida. Los procesos iniciales de contratación (especialmente en los casos de diligencia reforzada, como por ejemplo los que afectan a personas con responsabilidad pública) pueden requerir el envío de numerosa documentación que, en algunos casos, incluso puede llevar al desistimiento por parte del cliente de continuar con el proceso. De la misma manera, ciertas operaciones inusuales del cliente pueden ser analizadas específicamente por la entidad y provocar una solicitud adicional de información que las justifique, llegando hasta el punto de poder ser rechazada en el caso de que no se considere justificado. Es por ello que es importante tener en cuenta que este tipo de prácticas no podrían ser consideradas como muestras de *de-risking*, sino como casos de gestión del riesgo del cliente por parte de la entidad.

[22] En este punto puede destacarse el artículo 76.5 b) del Reglamento (UE) 2024/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, que indica que toda decisión de entablar o negarse a entablar, mantener una relación de negocios con un cliente, llevar a cabo o negarse a realizar una operación ocasional para un cliente o aumentar o reducir el alcance de las medidas de diligencia debida con respecto al cliente aplicadas de conformidad con el artículo 20 del Reglamento, esté sujeta a una intervención humana significativa para garantizar la exactitud y adecuación de dicha decisión. Asimismo, no puede olvidarse tampoco la aplicación que se realiza de la normativa de protección de datos (artículo 22 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016 (RGPD), y a los artículos correspondientes de la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre.

Cuestión distinta es la voluntad de los sujetos obligados de no operar en determinados canales, negocios o categorías de clientes por motivos distintos a los de la PBC/FT/FP (razones reputacionales, de responsabilidad social corporativa, de modelo de negocio o comerciales). En todo caso, y para evitar consecuencias indeseadas, es importante documentar la toma de decisiones por parte de la entidad.

2. SUJETOS DEL *DE-RISKING.*

España presenta uno de los niveles de bancarización más elevados de la Unión Europea, con más del 98 % de la población adulta titular de una cuenta, según el Banco Mundial[23]. Este dato permite afirmar que el fenómeno del *de-risking* no ha derivado en un problema estructural de exclusión financiera, sin perjuicio de potenciales impactos localizados en colectivos o sectores que han sido puestos de manifiesto, desde un punto de vista genérico, por las organizaciones internacionales y que se analizan a continuación.

De acuerdo con la publicación de la EBA del 5 de enero de 2022 "*Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking'*"[24], este fenómeno se produce en toda la Unión Europea y afecta a diferentes tipos de clientes o clientes potenciales de instituciones financieras. Entre ellos se incluyen segmentos específicos del sector financiero, como bancos corresponsales, instituciones de pago e instituciones de dinero electrónico, así como a ciertas categorías de personas o entidades que pueden asociarse con riesgos elevados de BC/FT/FP. Si bien el impacto de la eliminación de riesgos dentro de las diferentes categorías de clientes varía, la eliminación de riesgos puede generar resultados económicos adversos o conducir a la exclusión financiera.

[23] World Bank – Global Findex Database (edición 2025, datos 2024). Indicador: Account ownership at a financial institution or with a mobile-money-service provider (% of population ages 15+). https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex [worldbank.org]

[24] EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf

La reciente Guía de GAFI sobre inclusión financiera de 2025 expone ejemplos de los colectivos que se encuentran más expuestos a las prácticas de *de-risking*[25]. De acuerdo con esta organización, se han identificado como tales a las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL o NPOs por sus siglas en inglés), la banca corresponsal o los proveedores de servicios de transferencia de dinero.

En el mismo documento se identifican igualmente aquellos colectivos que, según los países consultados en su estudio, también se encuentran en un mayor riesgo de sufrir este tipo de prácticas. Así, se identifican como tales a las personas jubiladas, las personas físicas que realizan transacciones internacionales, los negocios de compra minorista, las personas migrantes, los solicitantes o con estatus de refugiado o asilado, así como las personas con discapacidad.

En el concreto caso de España, pueden identificarse los siguientes sujetos con una mayor exposición a las prácticas de *de-risking* por presentar, en general, mayor riesgo de BC/FT/FP:

- Organizaciones sin fines de lucro. En el Análisis Sectorial de Riesgos de la Financiación del Terrorismo a través de Organizaciones sin Fines de Lucro[26] se analizaron las vulnerabilidades derivadas del *de-risking* que afectan al sector y se concluyó que no afecta de forma generalizada (se han destacado casos de dificultades para la apertura de cuentas bancarias en el proceso de constitución o dificultades en el momento de operar con una cuenta abierta). No obstante, puede destacarse el riesgo al que se exponen, sobre todo, aquellas que operan con transacciones internacionales para proyectos ubicados en países que poseen una regulación débil en materia de prevención del BC/FT/FT, en países que son objeto de sanciones internacionales, aquellos con gobiernos inestables o en situación de conflicto político.

[25] FATF publishes new Guidance on Financial Inclusion and Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures
[26] SRA OSFL_V.PUBLICA.pdf

- Entidades de pago, de envío de dinero y proveedores de servicios de criptoactivos (PSCA). Son entidades financieras que cuentan con un riesgo superior a la media por su modelo de negocio. Algunas de las actividades de las entidades de pago fueron calificadas en la Adenda al Análisis Nacional de riesgo 2024 [27]con riesgo residual significativo, al igual que las entidades de envíos de dinero y algunas actividades de los PSCA. Los tres tipos de entidades pueden ser vulnerables a su uso por parte de organizaciones criminales relacionadas con el tráfico de drogas o por grupos terroristas en la remisión de fondos al extranjero.

- Banca corresponsal de terceros países. Los posibles países afectados son aquellos que están en jurisdicciones fuera de la Unión Europea, con mayor riesgo o menor vinculación comercial. En algunos casos, los bancos corresponsales han argumentado que los costes que generan estos vínculos no compensan los beneficios que producen las operaciones canalizadas. Para un adecuado tratamiento de las relaciones de corresponsalía desde la perspectiva de PBC/FT/FP, nos referimos a lo expuesto en la guía orientativa elaborada al respecto por la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias[28].

- Nacionales de otros países. En este caso, destacamos especialmente la situación de los solicitantes de asilo, que se encuentran con la dificultad de justificar esta situación, así como de los extranjeros sin permiso de residencia[29]. Asimismo, las personas procedentes de países incluidos en las listas de sanciones o calificados como de riesgo elevado de BC/FT también pueden experimentar problemas de acceso a los servicios financieros, incluida las delegaciones diplomáticas de los países de mayor riesgo. Es el caso, por ejemplo, de los nacionales rusos, sobre todo desde la introducción de medidas restrictivas contra este país por la invasión de Ucrania por parte de la Unión Europea, así como la de otros países

[27] Resumen público de la Adenda del Análisis Nacional de Riesgos 2024.pdf
[28] Guía orientativa para los sujetos obligados sobre relaciones de corresponsalía bancaria, junio 2019.
[29] Ver apartado de Dificultades para los ciudadanos extranjeros del informe del Defensor del Pueblo sobre Retos sobre retos de la inclusión financiera: servicios bancarios y personas vulnerables.

sometidos a sanciones financieras internacionales como Irán, Venezuela o Cuba. No obstante, la regulación española ha demostrado su adaptabilidad ante situaciones graves, como fue el caso de la invasión rusa de Ucrania en 2022 y la llegada masiva de personas desplazadas.

- Personas en situación de vulnerabilidad. En estos casos, debemos destacar la regulación en España de la cuenta de pago básica, que se ha previsto como una herramienta para evitar la exclusión de este colectivo[30]. No obstante, la elevada vulnerabilidad de estas personas hace que no siempre se pueda implementar este derecho en la práctica, especialmente debido a que, con independencia del riesgo de BC/FT, pueden existir problemas para cumplir con los procesos de debida diligencia[31]. En todo caso, debemos recordar en este punto la diferencia entre las prácticas de *de-risking* y de exclusión financiera que, en colectivos como este, pueden estar interrelacionadas.

- Personas o empresas con noticias adversas. En algunos casos, los sujetos obligados elaboran por sí mismos o cuentan con proveedores de servicios que proporcionan información sobre listas de sancionados de diferentes países y noticias adversas en fuentes públicas. En el caso de que aparezcan este tipo de noticias, los afectados pueden encontrar dificultades para el acceso a los servicios financieros e incluso para ofrecer justificaciones al respecto.

[30] La cuenta de pago básica en España se regula principalmente por el Real Decreto Ley 19/2017, de 24 de noviembre, que transpone la Directiva 2014/92/UE, y reconoce el derecho de toda persona residente legal en la Unión Europea a acceder a una cuenta de pago básica y por la Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, que establece los requisitos de apertura, funcionamiento y gratuidad, así como las causas tasadas de denegación, entre las que se incluyen los supuestos en los que la entidad no pueda cumplir las obligaciones de identificación y diligencia debida previstas en la normativa de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

[31] Véase el apartado de recomendaciones del informe Retos de la inclusión financiera Servicios bancarios y personas vulnerables, mayo de 2024 del Defensor del Pueblo.

V. *DE-RISKING* Y SISTEMA PREVENTIVO.

1. LA EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS Y LOS SISTEMAS DE CONTROL.

El sistema preventivo está en constante transformación. Observamos una evolución desde un modelo de cumplimiento normativo o binario (en el que lo importante es establecer si un sujeto cumple o no con lo que establece la norma) a un sistema de enfoque basado en el riesgo, en el que lo significativo es dedicar más recursos donde más se necesita y ser capaz de gestionar el riesgo de forma adecuada.

Es por ello que la evaluación del riesgo es fundamental para la gestión *de-risking*. El diseño de los controles debe estar dimensionado al nivel global de riesgo de BC/FT/FP de los sujetos, debiéndose valorar el riesgo de los clientes y actuar en consecuencia. Un sistema de puntuación o *scoring* puede ser un buen sistema de gestión del riesgo, siempre que no excluya de facto categorías enteras de clientes. En este caso, es preferible considerar la adopción de alternativas mitigadoras del riesgo antes de optar directamente por el rechazo de un determinado cliente.

Como hemos destacado anteriormente, el GAFI apuesta definitivamente por el enfoque basado en el riesgo. De este modo, los sujetos obligados están llamados a evaluar los riesgos de sus clientes y, consecuentemente, únicamente terminar con aquellas relaciones comerciales que así lo requieran en el marco de la prevención del BC/FT, sobre la base de un análisis efectuado de manera individual respecto de cada cliente u operación, y solo cuando los riesgos de BC/FT no puedan ser mitigados de otra forma.

Es por ello que la entidad debe gestionar adecuadamente sus límites de riesgo de BC/FT a través de una combinación de medidas mitigadoras para evitar el *de-risking*. Es importante encontrar un equilibrio entre la sensibilidad a riesgos agregados excesivos y la tolerancia a la calidad de los controles, evitando que una mala calidad de los sistemas de control puede generar *de-risking.*

2. EL NO ESTABLECIMIENTO O MANTENIMIENTO DE LA RELACIÓN DE NEGOCIOS.

El artículo 7.3 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, establece la prohibición de establecimiento de relaciones de negocio, o la ejecución de operaciones cuando no puedan aplicar las medidas de diligencia debida previstas en la ley. Así, cuando se aprecie la imposibilidad, en el curso de la relación de negocios, de realizar estas medidas, los sujetos deberán poner fin a la mismo, procediendo en todo caso la realización de un examen especial.

En este sentido, el propio SEPBLAC en su documento de Buenas Prácticas derivadas de la experiencia supervisora para minimizar el *de-risking,* recuerda que el artículo 7.3 solo legitima a esta actuación en los casos en los que no pueda realizarse la diligencia debida. Desaconseja, asimismo, la confección de listados de clientes prohibidos por motivos de control del riesgo que incluyan, por sí mismos, categorías enteras de clientes. En estos casos, aquello que resultará significativo es la colaboración del cliente para cumplimentar los requisitos solicitados en materia de diligencia debida y cómo las dudas no disipadas pueden afectar a su actividad.

Los procedimientos y sistemas automáticos (como los sistemas de alertas) son básicos para un sistema de prevención eficiente. No obstante, en los casos más graves, como aquellos que derivan en el rechazo de determinadas operaciones o clientes, deben ser completados con la necesaria evaluación individualizada del riesgo y el caso concreto.

3. LAS SANCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES.

En los últimos años hemos podido observar un aumento de la importancia de las sanciones financieras internacionales como instrumento de presión ante conflictos internacionales. Así, por un lado, cabe destacar las impuestas por el Consejo de

Seguridad de las Naciones Unidas, sobre todo aquellas que exigen la congelación y la no puesta a disposición de fondos y otros recursos económicos en manos de personas físicas o jurídicas que se entiende que tienen un papel relevante en alguna de las cuestiones objeto de sanción, como la lucha contra el terrorismo o contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

De este tipo de mecanismos se ha hecho también eco el GAFI, quien incluye la necesaria aplicación de las sanciones aprobadas mediante las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (en adelante, RCSNU) tanto en el ámbito de terrorismo (las RCSNU 1267 (1999), RCSNU 1989 (2011), RCSNU 1373 (2001) y sucesoras) en su Recomendación 6 y el Resultado Inmediato 10, así como en el ámbito de la proliferación de armas de destrucción masiva (la RCSNU 1718 (2006) respecto a la República Popular de Corea del Norte y la RCSU 1696 y sucesoras respecto a Irán) en su Recomendación 7 y Resultado Inmediato 11.

En la Unión Europea, además de los establecidos mediante RCSNU, deberán aplicarse también las medidas restrictivas al amparo de lo dispuesto en el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y las propias sanciones autónomas aprobadas por los estados.

En el caso de España, todo ello se encuentra regulado en el artículo 42 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, así como en los artículos 47 a 49 del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo.

Asimismo, en un contexto internacional globalizado e interconectado, podemos encontrarnos con situaciones en las que una misma entidad, por su ámbito de actuación, aplique regímenes de sanciones de otras jurisdicciones, como la OFAC en Estados Unidos o el OFSI en Reino Unido. No obstante, es posible que de ello se derive una aplicación extraterritorial de sanciones de otros países y, por lo tanto, desemboque en

consecuencias no deseadas que pueden llegar a afectar a instituciones críticas, como por ejemplo las misiones diplomáticas[32].

Es importante destacar que, en la legislación europea, el mecanismo habitualmente utilizado para aquellas personas que se encuentren sujetas a sanciones financieras internacionales es el de congelación de acticos y recursos económicos y la prohibición de la puesta a disposición, no así el de cancelación de las cuentas. Es por ello que puede ser considerada como una práctica de *de-risking* la extensión operativa de estas sanciones, por ejemplo, la cancelación de cuentas o la negativa a su apertura a otros sujetos no sancionados, por vínculos poco concretos como la mera nacionalidad.

[32] En este sentido, es deseable apostar por enfoques proporcionados y basados en el análisis individualizado de las operaciones, especialmente si se trata de operaciones vinculadas al funcionamiento ordinario de las misiones diplomáticas. Para ello, podrá valorarse la información concreta que se conozca sobre la finalidad de la operación, su naturaleza pública e institucional, el tipo de servicio o actividad al que responde o el destinatario efectivo del pago.

VI. MEDIDAS PARA MITIGAR EL *DE-RISKING*

A lo largo de esta Guía se han ido mencionando diversas medidas para paliar las causas y efectos del *de-risking*. En este apartado se recogen de forma breve las principales medidas, estructurada por el sector al que corresponde:

1. SECTOR PÚBLICO.

- Reformas normativas: Como se ha analizado en esta Guía, el fenómeno del *de-risking* es una preocupación relativamente nueva, con múltiples causas y un efecto agregado a evitar. Por ello, debe tenderse a una evolución de la normativa hasta alcanzar la eficacia en la consecución de estos fines y el equilibrio en los medios para lograrlo. En el ámbito europeo, destaca la aplicación a partir de 2027 del nuevo paquete De PBC/FT, que aborda específicamente el problema del *de-risking*[33].

- Aclaración de la legislación actual: La legislación actual en materia del PBC/FT en España no cuenta con una regulación específica del fenómeno del *de-risking*. En atención a este hecho, y para evitar que se opte por un exceso de celo para encontrar un puerto seguro en las normas de prevención, son importantes las guías y orientaciones que ayuden a la interpretación y aplicación de las normas, así como anticipar aquello que pueda ser esperable desde el punto de vista supervisor. En el caso de España, destacan las guías emitidas por la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias[34], como la presente, así como los documentos publicados por el SEPBLAC, el Banco de

[33] Así, es destacable lo dispuesto en el artículo 21.4 del Reglamento (UE) 2024/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, en el cual se prevé que, a más tardar el 10 de julio de 2027, la ALBC emitirá directrices conjuntas con la Autoridad Bancaria Europea sobre las medidas que podrán adoptar las entidades de crédito y las entidades financieras para garantizar el cumplimiento de las normas de PBC/FT a la hora de aplicar los requisitos de la Directiva 2014/92/UE, sobre las cuentas de pago básicos y en particular en lo referente a las relaciones de negocios más afectadas por prácticas de reducción del riesgo.
[34] Guías y Orientaciones | Tesoro Público

España o la Comisión Nacional de los del Mercado de Valores (CNMV) en lo referente a la aplicación de la normativa de PBC/FT/FP, entre otros. Por otro lado, en el ámbito europeo, destacan las directrices de la Autoridad Bancaria Europea, así como las guías o preguntas frecuentes publicadas por la Comisión Europea en relación con la aplicación de la normativa de prevención del blanqueo de capitales o las sanciones financieras[35].

- Colaboración entre autoridades: Como hemos expresado anteriormente, el *de-risking* afecta a múltiples factores. Es por ello que la colaboración entre las distintas autoridades con competencias en la materia es crucial, tanto a nivel nacional como internacionales. Prueba de ello es el papel que juegan, por ejemplo, la COPBLAC y sus Comités (permanente y de inteligencia), la relación con otros ministerios y organismos e, incluso, la labor de la cooperación internacional (con la participación en foros como el GAFI).

  Colaboración público-privada: En este campo es importante destacar tanto la colaboración a nivel formal como aquella más informal realizada a través de seminarios, charlas o webinarios en las que se intercambian opiniones con el sector privado, así como el acercamiento mediante buzones de consulta para cuestiones más concretas. En este campo, también es importante destacar la labor de divulgación de la importancia de los efectos positivos de proporcionar información y las ventajas que ello reporta en la prevención del BC/FT para la ciudadanía.

- Supervisión e inspección del *de-risking*: En el año 2025, el SEPBLAC realizó inspecciones tendentes a conocer la aplicación por parte de las entidades de las guías de la EBA[36].

[35] Por ejemplo, las Preguntas Frecuentes publicadas como consecuencia de la imposición de medidas restrictivas a Rusia y Bielorusia por la invasión de Ucrania: Frequently asked questions - Sanctions against Russia - European Commission

[36] El Sepblac comunicó a la EBA el cumplimiento de las "*Directrices EBA/GL/2023/04, de 31 de marzo de 2023, sobre políticas y controles para la gestión eficaz de los riesgos de blanqueo de capitales y*

2. SUJETOS OBLIGADOS.

- Aplicación adecuada del enfoque de riesgo. Los sujetos obligados deben identificar, gestionar y monitorizar los riesgos de BC/TF que afrontan en sus operaciones. El llamado "apetito al riesgo" que definen, entre otros, las instituciones financieras, es una herramienta útil, pero no es una justificación que permita rechazar o finalizar cualquier relación de negocio.

- Establecimiento de controles y procedimientos adecuados al riesgo de la entidad: Unos deficientes sistemas de control no pueden ser una justificación para un apetito al riesgo bajo. El modelo de negocio, el tamaño de la entidad, los productos vendidos, canales de comercialización y demás factores de riesgo son los que condicionan tanto la evaluación del riesgo como el diseño de los sistemas de control[37].

- Rechazo basado en medidas individuales y no automáticas: Aunque es importante establecer reglas para la gestión de alertas y riesgo, la decisión de cancelación tiene que estar basada en el riesgo individual del cliente, no en una determinada categorización del cliente. Asimismo, aquellas medidas que supongan una mayor penalización al cliente, como el rechazo de una operación, deben basarse en un análisis individual, que incluya, en la mayoría de los casos, una interacción con el cliente.

- Implementación correcta de la diligencia debida: La imposibilidad de aplicar medidas de diligencia debida o completar la misma de forma satisfactoria es el

financiación del terrorismo (BC/FT) al proporcionar acceso a servicios financieros". Con arreglo a lo establecido en el apartado 1.6 de las propias Directrices, las autoridades competentes deben utilizar estas directrices al evaluar la adecuación de las evaluaciones de riesgos de las entidades de crédito y financieras y las políticas y procedimientos en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (PBC/FT).

[37] Para la realización es estas actividades, pueden tenerse en cuenta las recomendaciones publicadas por SEPBLAC, así como los Catálogos de Indicadores de Riesgo aprobados elaborados por la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

único supuesto legal para proceder al rechazo del cliente. La diligencia debida tiene que ser proporcional al riesgo de las operaciones. En este sentido, podemos destacar la publicación de la Guía para aplicar medidas simplificadas de diligencia debida del SEPBLAC[38].

- Estudio de medidas restrictivas proporcionales: Antes del rechazo del cliente, se deben considerar alternativas como la restricción de ciertos productos o servicios que permitan disminuir el riesgo asumido y el nivel de la diligencia debida.

- Registro de los rechazos por motivo de PBC/FT: A partir de julio de 2027, esta medida será obligatoria como consecuencia de la aplicación del Reglamento (UE) 2024/1624. En todo caso, actualmente se considera como buena práctica para la gestión del riesgo.

[38] Guía para aplicar las medidas simplificadas de diligencia debida | Sepblac

VII. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones que permiten una mejor compresión del contenido y objetivos de esta Guía son:

1. El *de-risking* es un fenómeno relativamente nuevo, que parte de numerosas causas y cuyo principal efecto negativo es la **expulsión de determinados colectivos de los canales financieros formales**. Ello es especialmente preocupante si tenemos en cuenta que, como ha señalado el GAFI, cuanta más cobertura posea un sistema financiero, mayores son las posibilidades de prevenir eficazmente el BC/FT/FP.

2. El elevado grado de bancarización en España, junto con otros factores, ponen de manifiesto que el *de-risking* **no es un problema estructural**, si bien existen situaciones que deben solucionarse.

3. La mitigación del *de-risking* puede darse a partir de la adecuada aplicación de la normativa, el establecimiento de un **correcto enfoque de los riesgos**, la implementación proporcional de la diligencia debida y la implementación de **medidas alternativas de restricción de la operativa**.

4. Una correcta mitigación del *de-risking* lleva a un fortalecimiento de los sistemas preventivos en materia de BC/FT/FP. Ello será posible a través de la **actuación conjunta del sector público como de los sujetos obligados.**

2026

www.tesoro.es

secretarialCMC@economia.es

Paseo del Prado, 6. 28014 – Madrid.