



**INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE ESTABLECEN NORMAS QUE FACILITEN EL USO DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA Y DE OTRO TIPO PARA LA PREVENCIÓN, DETECCIÓN, INVESTIGACIÓN O ENJUICIAMIENTO DE INFRACCIONES PENALES.**

1. Antecedentes. 2. Justificación del anteproyecto. 3. Estructura y contenido. 4. Análisis del anteproyecto. 4.1 Consideraciones previas. Líneas directrices de la Directiva (UE) 2019/1153. 4.2 Capítulo I. Disposiciones generales. 4.3 Capítulo II. Acceso al Fichero de Titularidades Financieras por parte de las autoridades competentes. 4.4 Capítulo III. Intercambio de información y análisis financiero. 4.5 Capítulo IV. Protección de datos de carácter personal. 4.6 Disposición adicional única y disposiciones finales.

**1. Antecedentes**

En fecha 7 de julio de 2021 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado la comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del anteproyecto de Ley Orgánica por la que se establecen las normas que faciliten el uso de la información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales (en adelante APLO), solicitando informe del Consejo Fiscal en el plazo de treinta días. El anteproyecto se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo.

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el artículo 14.4.j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).



De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.4.j) EOMF, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (artículos 124 CE y 1 EOMF).

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo Fiscal, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

Según la exposición de motivos del APLO objeto de informe, «la lucha contra cualquier forma grave de delincuencia, en particular, contra el fraude financiero, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, constituye una prioridad para la Unión Europea».

Como es sabido, la política criminal contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo tiene dos aspectos fundamentales: uno, el punitivo,



constituido por la tipificación penal de determinadas conductas que responden a esa actividad criminal y, otro, el preventivo, que es el objeto fundamental del presente APLO en cuanto pretende «facilitar el intercambio y el acceso a la información financiera resulta imprescindible al objeto de prevenir, detectar, investigar o enjuiciar, no solo la comisión de estas acciones delictivas, sino también, respecto de otros delitos de especial gravedad».

La normativa contenida en el APLO está sujeta, por tanto, al Derecho administrativo, lo que determina una limitada afectación a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal. No obstante, el APLO tiene un especial interés para el Ministerio Fiscal por cuanto establece pautas de actuación que permiten una adecuada averiguación e investigación de los hechos delictivos a los que el mismo se refiere, al tiempo que afecta al derecho fundamental recogido en el artículo 18 CE que garantiza la intimidad personal y familiar y la propia imagen, así como el secreto de las comunicaciones, además de advertir que solo una ley podrá limitar el uso de la informática para preservar el honor y la intimidad personal y familiar de los/as ciudadanos/as y el pleno ejercicio de sus derechos.

El APLO sometido a informe incide, por tanto, en las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal de velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su defensa (artículo 3.3 EOMF); ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos y faltas u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda (artículo 3.4 EOMF); intervenir en el proceso penal, instando de la autoridad judicial la adopción de medidas cautelares que procedan y la práctica de las diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos o instruyendo directamente el procedimiento en el ámbito de lo dispuesto en la Ley Orgánica reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, pudiendo ordenar a la policía judicial aquellas diligencias que estime oportunas (artículo 3.5 EOMF).



Es por ello que la emisión del presente informe forma parte de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

## **2. Justificación del anteproyecto**

Como resalta la memoria de análisis de impacto normativo que acompaña al anteproyecto, «desde la UE se ha pretendido avanzar en la implantación de un marco más sólido y coherente para reforzar la seguridad, mejorar el enjuiciamiento de los delitos financieros, luchar contra el blanqueo de capitales y prevenir los delitos fiscales en los Estados miembros y en toda la UE. Para la consecución de este objetivo, se trata de mejorar el acceso a la información por parte de las Unidades de Inteligencia Financiera (en adelante UIF) y las autoridades públicas responsables de la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de delitos graves, así como potenciar su capacidad para llevar a cabo investigaciones financieras y mejorar la cooperación entre ellas».

Así, uno de los primeros pasos que se dieron en este sentido fue la primera directiva europea (Directiva 91/308, del Consejo, de 10 de junio de 1991), aunque limitó su aplicación objetiva a los delitos de narcotráfico, terrorismo y delincuencia organizada y, subjetivamente, a las entidades financieras.

Un segundo hito fue la Directiva 2001/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001, que amplió el concepto de delito antecedente y los sujetos obligados.

La tercera directiva europea (Directiva 2005/60 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005) extendió la aplicación de las normas



preventivas para evitar la financiación del terrorismo y la corrupción política internacional, y reforzó las normas de diligencia debida en relación a clientes no presentes físicamente en la identificación, a las relaciones de corresponsalía transfronteriza con entidades clientes de terceros países y a las transacciones o relaciones de negocio con personas del medio político que residen en otro Estado miembro o en un tercer país.

La cuarta directiva europea (Directiva 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015) partió de los estándares del Grupo de Acción Financia Internacional (en adelante GAFI), siendo más ambiciosa que estos en algunos aspectos. En esta cuarta directiva se establecieron obligaciones adicionales (obligación de licencia o registro de los prestadores de servicios a sociedades), armonizando aspectos que en las Recomendaciones del GAFI no se detallan, como el importe máximo posible de las sanciones a imponer en caso de incumplimiento de las obligaciones de prevención. Esta directiva fue transpuesta por medio del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, *de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

La quinta directiva europea (Directiva 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018) modificó las Directivas 2015/849/CE, 2009/138/CE y 2013/36/UE. El propósito perseguido por esta quinta directiva fue reforzar la coordinación y colaboración, a todos los niveles, tanto entre las UIF, como entre ellas y las entidades obligadas, trayendo causa de los atentados terroristas de París y Bruselas que obligaron a reforzar la lucha contra la financiación del terrorismo. Esta directiva fue transpuesta por el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, *de transposición de directivas de la Unión*



*Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores.*

Finalmente, para reforzar el marco jurídico se aprobó la Directiva 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, *por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y por la que se deroga la Decisión 2000/642/JAI del Consejo.*

Con esta última directiva europea se pretende adoptar un instrumento jurídico independiente y específico para ampliar el acceso a los registros centralizados de cuentas bancarias y de pagos por parte de las autoridades competentes a efectos de prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales, además de los organismos de recuperación de activos, las autoridades tributarias y las autoridades anticorrupción de los Estados miembros.

El APLO objeto de informe supone la transposición de esta última directiva a nuestro ordenamiento jurídico.

El primer objetivo perseguido por el texto proyectado es facilitar el uso directo e inmediato de la información financiera para prevenir, detectar, investigar o enjuiciar delitos graves.

En segundo lugar, reforzar la seguridad, mejorar el enjuiciamiento de los delitos financieros, luchar contra el blanqueo de capitales y prevenir los delitos



fiscales, mejorando el acceso a la información por parte de las UIF y las autoridades públicas responsables de la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de delitos graves, y potenciando su capacidad para llevar a cabo investigaciones financieras y mejorar la cooperación entre ellas.

Como tercer objetivo se pretende aumentar la seguridad jurídica y la eficacia operativa, estableciendo normas que refuercen la capacidad de las UIF para compartir información financiera y análisis financieros con las autoridades competentes designadas respecto a todas las infracciones penales graves.

En cuarto lugar, establecer un marco jurídico claramente definido que permita a las UIF solicitar los datos almacenados por las autoridades competentes designadas a fin de poder prevenir, detectar y luchar contra el blanqueo de capitales, los delitos subyacentes conexos y la financiación del terrorismo.

Por último, se persigue constituir un mecanismo claro y seguro que proteja los datos personales y su tratamiento en virtud de la directiva que se transpone.

Teniendo en cuenta los objetivos perseguidos, el texto propuesto y que la fecha límite para la transposición de la directiva europea es el 1 de agosto de 2021, la valoración global que merece el APLO informado es positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán posteriormente en los apartados correspondientes.

### **3. Estructura y contenido**

El APLO se estructura en cuatro capítulos, catorce artículos, una disposición adicional y seis disposiciones finales, siguiendo la misma estructura que la



Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, que es objeto de transposición.

El Capítulo I («Disposiciones generales») comprende los artículos 1 a 3 y en él se establece el objetivo de facilitar el acceso a la información financiera y la incluida en el Fichero de Titularidades Financieras, así como su uso por las autoridades competentes para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales graves. Asimismo, se recogen las definiciones pertinentes a efectos del APLO y se precisa el concepto de autoridad competente para acceder y consultar el Fichero de Titularidades Financieras.

El Capítulo II («Acceso al Fichero de Titularidades Financieras por parte de las autoridades competentes»), comprensivo de los artículos 4 a 6, regula las medidas y condiciones que permiten a las autoridades competentes acceder a la información contenida en el Fichero de Titularidades Financieras, con el consiguiente registro pormenorizado de los accesos y de las consultas al mismo.

El Capítulo III («Intercambio de información y análisis financieros»), integrado por los artículos 7 a 11, aborda las solicitudes de información dirigidas al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, por parte de las autoridades competentes y las dirigidas a las autoridades competentes por parte del Servicio Ejecutivo de la Comisión. Igualmente, se regula el intercambio de información financiera relativa al terrorismo entre el Servicio Ejecutivo de la Comisión y las UIF de otros Estados miembros de la UE, el intercambio de información financiera y análisis financieros con autoridades competentes de Estados miembros de la UE y el intercambio de información con Europol.



El Capítulo IV («Protección de datos de carácter personal») regula en sus artículos 12 a 14 una serie de disposiciones suplementarias relativas al tratamiento de los datos personales derivadas de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, *de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales*, así como del Reglamento General de Protección de Datos y de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, que adapta el Reglamento en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos.

La disposición adicional única establece la ausencia de incremento de gasto público. Las seis disposiciones finales incorporan la reforma de la Ley 10/2010, de 28 de abril, *de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*, en relación al acceso al Fichero de Titularidades Financieras; la naturaleza de ley orgánica; el título competencial; la habilitación para el desarrollo reglamentario; la incorporación al derecho interno de la Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019; así como la entrada en vigor de la norma.

#### **4. Análisis del anteproyecto**

##### **4.1 Consideraciones previas. Líneas directrices de la Directiva (UE) 2019/1153**

La Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, *por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y por la que se deroga la Decisión 2000/642/JAI del Consejo*, comienza señalando en su primer



considerando que «facilitar el uso de la información financiera es necesario para prevenir, detectar, investigar o enjuiciar delitos graves». Así las cosas, «con el fin de reforzar la seguridad, mejorar el enjuiciamiento de los delitos financieros, luchar contra el blanqueo de capitales y prevenir los delitos fiscales en los Estados miembros y en toda la Unión Europea, es necesario mejorar el acceso a la información por parte de las UIF y las autoridades públicas responsables de la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de delitos graves, potenciar su capacidad para llevar a cabo investigaciones financieras y mejorar la cooperación entre ellas».

La directiva objeto de transposición considera que «el acceso directo e inmediato a la información conservada en los registros centralizados de cuentas bancarias es a menudo indispensable para el éxito de una investigación penal o para la oportuna identificación, localización e inmovilización de los activos conexos con vistas a su confiscación».

Con el objetivo de aumentar la seguridad jurídica y la eficacia operativa, la directiva establece normas que refuerzan la capacidad para compartir información financiera y análisis financiero de las UIF y de las autoridades competentes.

Atendiendo al carácter sensible de los datos financieros que deben ser analizados por las UIF y las garantías de protección de datos necesarias, se indica específicamente el tipo y el alcance de la información que puede intercambiarse entre las UIF, entre las UIF y las autoridades competentes designadas y entre las autoridades competentes designadas de los diferentes Estados miembros, si bien no deben establecerse excepciones a las normas aplicables en materia de protección de datos.

Así pues, este es el marco en el que se desarrolla el APLO informado.



Antes de entrar en el análisis concreto del articulado conviene realizar una llamada de atención respecto de los delitos que son objeto de la ley.

La Directiva, cuya transposición se realiza en el APLO que ahora se informa, recoge tanto en su exposición de motivos como en su articulado que dichos delitos son los de blanqueo de capitales, los delitos antecedentes conexos y la financiación del terrorismo. Sin embargo, en el APLO se hace referencia a *delitos subyacentes* en lugar de antecedentes conexos. El distinto alcance de ambos tipos de delitos y la necesidad de luchar contra todos ellos debe llevar a la inclusión en el anteproyecto de ambos conceptos, tanto en la exposición de motivos como en los diferentes artículos en que se hace referencia a ellos.

En la exposición de motivos una correcta redacción en el párrafo relativo a la aprobación de la Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo lleva a precisar, tras la referencia a la derogación de la Decisión 2000/642/JAY del Consejo, que es la Directiva la que es objeto de transposición.

Igualmente, deberá precisarse en la exposición de motivos, en el párrafo en el que se recuerda que el acceso directo e inmediato a la información se entiende como indispensable para alcanzar el éxito de una investigación penal, que ese acceso directo e inmediato debe realizarse de manera leal y rápida. Así lo indica la Directiva y se trata de prevenir con ello, entre otras, una excesiva burocracia.

#### **4.2 Capítulo I. Disposiciones generales**

El Capítulo I, como ya se ha expuesto, está integrado por los artículos 1 a 3.



Nada se objeta al **artículo 1 APLO** al tratarse de una transcripción cuasi literal del primer precepto de la Directiva (UE) 2019/1153.

En su primer apartado se establece como objeto de la ley orgánica proyectada la adopción de medidas que faciliten, de un lado, el acceso a la información financiera y a la información del Fichero de Titularidades Financieras, así como su uso por las autoridades competentes; y de otro lado, el acceso a la información de las autoridades competentes por parte del Servicio Ejecutivo de la Comisión, en su condición de UIF.

El apartado segundo del primer precepto del APLO contiene la normativa que resultará de aplicación, sin perjuicio de lo dispuesto en la ley orgánica propuesta. Concretamente se menciona: el Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol); la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo; la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo; las obligaciones que resulten de los instrumentos de la Unión Europea en el ámbito de la asistencia judicial o del reconocimiento mutuo de resoluciones en materia penal y de la Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de las Unión Europea; los canales para el intercambio de información entre las autoridades competentes o de la facultad de las autoridades competentes en virtud del Derecho de la Unión Europea o de nuestro ordenamiento jurídico para obtener información que obre en poder de los sujetos obligados.

El **artículo 2 APLO** viene a establecer las definiciones de determinados conceptos en términos similares a los recogidos en el artículo 2 de la Directiva



2019/1153, sin perjuicio de las puntualizaciones que se realizarán a continuación.

En primer lugar, debe señalarse que se desconocen las razones —no se hace mención alguna en la exposición de motivos— de por qué determinadas definiciones se incluyen expresamente en el apartado primero del artículo 2 (organismos de recuperación de activos; información financiera; análisis financiero; información de naturaleza policial; datos del Fichero de Titularidades Financieras; delitos graves; delitos subyacentes conexos) y las restantes se establecen por remisión a la directiva en el apartado segundo del precepto, concretamente: registros centralizados de cuentas bancarias; unidad de información financiera; entidades obligadas; blanqueo de capitales; financiación del terrorismo. Entiende el Consejo Fiscal que deberían constar expresamente todas las definiciones, evitando con ello tener que recurrir a la Directiva para examinar algunas de ellas.

En cuanto a las concretas definiciones recogidas en el apartado primero, debe indicarse que la definición de «delitos graves» [artículo 2.1.f) APLO] no se corresponde con la ofrecida por el Código Penal (artículo 13 en relación con el artículo 33.2 CP), sino que se remite al catálogo de delitos del anexo I del Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo*, lo que implicará importantes consecuencias que se expondrán al analizar el artículo 4 APLO.

La letra g) del apartado primero de este artículo 2 configura los «delitos subyacentes conexos» como «los delitos que den lugar a fondos, bienes o



activos de origen ilícito conforme a lo establecido en el artículo 1.2 de la Ley 10/2010, de 28 de abril».

En este punto, el Consejo Fiscal considera que no resulta correcta la definición ofrecida en el APLO. Si se acude al artículo 2.9 de la directiva objeto de transposición, en él se indica que se consideran «delitos antecedentes conexos: los delitos establecidos en el artículo 2, punto 1, de la Directiva (UE) 2018/1673».

Por su parte, el artículo 2.1 de la Directiva 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, *relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal*, contiene la definición de «actividad delictiva» como «cualquier tipo de participación delictiva en la comisión de cualquier delito que, de conformidad con el derecho nacional, lleve aparejada una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de duración máxima superior a un año o, en aquellos Estados miembros en cuyo sistema jurídico exista un umbral mínimo para los delitos, cualquier delito que lleve aparejada una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de duración mínima superior a seis meses»; a continuación, el artículo 2.1 de la Directiva (UE) 2018/1673 indica que, en cualquier caso, los delitos que se relacionan en el precepto se considerarán actividad delictiva, haciéndose mención a delitos tales como la participación en organización o grupo criminal, el terrorismo, la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el tráfico ilícito de armas, entre otros.

Por otro lado, el artículo 1.2 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, *de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*, contiene el catálogo de actividades que se consideran blanqueo de capitales y que supone la transposición del contenido del artículo 3 de la Directiva (UE) 2018/1673.



A mayor abundamiento, basta observar la definición que del *blanqueo de capitales* ofrece el artículo 2.8 de la Directiva (UE) 2019/1153 remitiéndose a las conductas definidas en el artículo 3 de la Directiva (UE) 2018/1673.

Por ello, el Consejo Fiscal interesa que en la definición de delitos antecedentes conexos se sustituya la referencia al artículo 1.2 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, por la remisión al artículo 2.1 de la Directiva (UE) 2018/1673.

En el ejercicio de las facultades que el artículo 3 de la Directiva (UE) 2019/1153, de 20 de junio de 2019, confiere a los Estados miembros para designar a las autoridades competentes a efectos de la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales para acceder a su registro nacional centralizado de cuentas bancarias, entre las que deben figurar al menos los organismos de recuperación de activos (apartado primero) y para solicitar y recibir información financiera y análisis financieros de la UIF (apartado segundo), se proyecta el **artículo 3 APLO**.

Los cuatro primeros apartados del artículo 3 APLO amplían las autoridades competentes para acceder y consultar el Fichero de Titularidades Financieras en el ejercicio de sus respectivas competencias para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales graves (apartados primero y segundo) y para solicitar y recibir información financiera o análisis financieros del Servicio Ejecutivo de la Comisión (apartados tercero y cuarto).

Así, según los apartados primero y segundo del artículo 3 APLO, son autoridades competentes para acceder y consultar el Fichero de Titularidades Financieras, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 10/2010, de 28 de abril: el Ministerio Fiscal; las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; las policías autonómicas con competencias estatutariamente asumidas para la investigación de delitos graves; la Oficina de Recuperación y Gestión de



Activos; la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria; y los jueces y tribunales del orden jurisdiccional penal.

Según los apartados tercero y cuarto del artículo 3 APLO, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 46.1 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, son autoridades competentes para solicitar y recibir información financiera o análisis financieros del Servicio Ejecutivo de la Comisión, en su condición de UIF: el Ministerio Fiscal; las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; las policías autonómicas con competencias estatutariamente asumidas para la investigación de delitos graves; la Agencia Estatal de Administración Tributaria; la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo; las oficinas de recuperación de activos; y los jueces y tribunales del orden jurisdiccional penal.

Esta ampliación de las autoridades competentes resulta coherente con el objetivo señalado por la propia Directiva (UE) 2019/1153 de facilitar a estas el acceso directo e inmediato a la información relativa a las cuentas bancarias para una mejor prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos graves, evitando retrasos susceptibles de afectar a dichas actuaciones.

No obstante, el Consejo Fiscal considera necesaria la inclusión de los Fiscales europeos delegados entre las autoridades competentes designadas en el artículo 3 APLO y, en consecuencia, adicionarlos asimismo en el artículo 43.3 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, *de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*, al ser la Fiscalía Europea un órgano de la Unión independiente y con personalidad jurídica propia, como dispone el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, permitiéndole de esta forma un cumplimiento más eficaz y eficiente de las funciones encomendadas.



En este sentido, el considerando 21 de la propia Directiva (UE) 2019/1153 señala que «debe tener en cuenta el hecho de que, en su caso, de conformidad con el artículo 43 del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, los fiscales europeos delegados de la Fiscalía Europea están facultados para obtener cualquier información pertinente almacenada en las bases de datos de investigaciones penales y de los servicios de seguridad, así como en otros registros pertinentes de las autoridades públicas, incluidos los registros centralizados de cuentas bancarias y los sistemas de recuperación de datos, en las mismas condiciones que las aplicables en virtud del Derecho nacional en casos similares».

Finalmente, el apartado quinto del artículo 3 APLO establece que «[e]l uso de la información financiera o de los análisis financieros deberá atenerse al régimen de utilización de inteligencia financiera establecido en el artículo 46 de la Ley 10/2010, de 28 de abril».

El artículo 46 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, tras indicar que «la información y documentación de que disponga el Servicio Ejecutivo de la Comisión y los informes de inteligencia financiera tendrán carácter confidencial, debiendo guardar reserva sobre los mismos toda autoridad o funcionario que acceda a su contenido», establece que «los informes de inteligencia financiera no tendrán valor probatorio y no podrán ser incorporados directamente a las diligencias judiciales o administrativas».

Como es de ver, el precepto distingue entre información financiera e informe de inteligencia financiera, como también hace el artículo 2 APLO, limitando únicamente la carencia de valor probatorio y la imposibilidad de ser incorporado directamente a diligencias judiciales o administrativas a los informes de inteligencia financiera.



En la exposición de motivos del APLO no se hace referencia alguna a la razón por la que el prelegislador ha optado por ampliar este tratamiento también a la información financiera, no derivándose de imposición alguna por la directiva que se transpone.

En este punto, el Consejo Fiscal entiende que debería modificarse el artículo 3.5 APLO en el sentido de hacer alusión a los informes de inteligencia financiera exclusivamente, en consonancia con lo dispuesto en el precepto al cual se remite y por considerar dicha modificación más acorde con el propio espíritu de la norma proyectada, esto es, facilitar el uso de la información financiera.

#### **4.3 Capítulo II. Acceso al Fichero de Titularidades Financieras por parte de las autoridades competentes**

Los artículos 4 a 6 APLO componen el Capítulo II, dedicado al acceso y consulta al Fichero de Titularidades Financieras, las condiciones del mismo y su seguimiento.

El **artículo 4 APLO** dispone que las autoridades competentes designadas en el artículo 3.1 y 2 APLO accederán y consultarán la información contenida en el Fichero de Titularidades Financieras de manera directa e inmediata «cuando sea necesario para el ejercicio de sus competencias y funciones de prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de un delito grave o para apoyar una investigación penal en relación con un delito grave, incluida la identificación, localización e inmovilización de los activos relacionados con dicha investigación».



La referencia que se realiza en el precepto a los «delitos graves» resulta congruente con el objetivo del propio APLO establecido en su artículo 1 y cuya definición se recoge en el artículo 2.

Ahora bien, esta referencia a los *delitos graves* supone una ampliación de las finalidades perseguidas con la creación del Fichero de Titularidades Financieras, esto es, la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

Para evitar contradicciones entre las finalidades del Fichero y la regulación proyectada resultaría necesaria la modificación de lo dispuesto tanto en el artículo 43.1 y 3 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, como en el artículo 50.1 del RD 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*. Esta modificación, entiende el Consejo Fiscal, debería consistir en la expresa referencia en los preceptos indicados a la finalidad de prevenir, detectar, investigar o enjuiciar los delitos graves, entendiendo por tales los recogidos en el anexo I del Reglamento (UE) 2016/794, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo*.

El **artículo 5 APLO** viene dedicado a la regulación de las condiciones de acceso y consulta al Fichero de Titularidades Financieras en similares términos a los establecidos en el artículo 5 de la Directiva (UE) 2019/1153, por lo que nada se objeta al respecto.

No obstante, en coherencia con lo manifestado al analizar el artículo 3 APLO y la necesaria inclusión de los Fiscales europeos delegados como autoridades



competentes, el Consejo Fiscal considera indispensable la modificación del párrafo segundo del artículo 52.1 del RD 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*, al objeto de que los Fiscales europeos delegados accedan y consulten el Fichero de Titularidades Financieras a través de un punto de acceso propio.

Finalmente, nada se objeta al **artículo 6 APLO** —seguimiento del acceso y consulta al Fichero de Titularidades Financieras—, siendo una transcripción cuasi literal de lo dispuesto en el artículo 6 de la directiva que se transpone.

#### **4.4 Capítulo III. Intercambio de información y análisis financiero**

En el Capítulo III (artículos 7 al 11 APLO) se regula el intercambio de información y análisis financiero.

El contenido de estos preceptos constituye básicamente una transposición literal de los Capítulos III y IV (arts. 7 al 13) de la Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019.

La regulación del APLO responde a lo previsto en el considerando 15 de la directiva, que señala que «[c]on el fin de aumentar la seguridad jurídica y la eficacia operativa, la presente directiva debe establecer normas que refuercen la capacidad de las UIF para compartir información financiera y análisis financieros con las autoridades competentes designadas en su Estado miembro con respecto a todas las infracciones penales graves. Concretamente, las UIF deben tener la obligación de cooperar con las autoridades competentes designadas de sus Estados miembros y deben poder responder, a su debido tiempo, a solicitudes motivadas de información financiera o de análisis financiero cursadas por dichas autoridades competentes designadas, en caso



de que la información financiera o el análisis financiero sean necesarios, en función de cada caso, y cuando dichas solicitudes estén motivadas por problemas relativos a la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales graves, sin perjuicio de las exenciones previstas en el artículo 32, apartado 5, de la Directiva (UE) 2015/849. Esta obligación no debe impedir la autonomía de las UIF en virtud de la Directiva (UE) 2015/849. En particular, en los casos en que la información solicitada proceda de una UIF de otro Estado miembro, deben respetarse todas las restricciones y condiciones impuestas por dicha UIF para la utilización de dicha información. Toda utilización para fines distintos de aquellos que estaban originalmente autorizados debe estar sujeta a la autorización previa de dicha UIF. Las UIF deben justificar debidamente toda denegación de atención a una solicitud de información o análisis. La presente directiva no debe afectar a la independencia y autonomía en el plano operativo de las UIF, tal y como se contempla en la Directiva (UE) 2015/849, en particular para difundir espontáneamente información, por iniciativa propia, a los efectos de la presente Directiva».

El **artículo 7 APLO** regula las solicitudes de información dirigidas al Servicio Ejecutivo de la Comisión por parte de las autoridades competentes. Nuevamente debemos reiterar aquí la inclusión de los Fiscales europeos delegados de la Fiscalía Europea, en consonancia con el considerando 21 de la directiva, tal y como se ha señalado anteriormente.

No se nos escapan los inconvenientes que puede plantear el contenido del apartado 2 del artículo 7 APLO, que permite al Servicio Ejecutivo de la Comisión denegar una solicitud del Ministerio Fiscal o de un juez o tribunal competente en materia penal en atención a la existencia de «motivos objetivos por los que el traslado de la información solicitada podría resultar perjudicial para las investigaciones o los análisis en curso»; o, «en circunstancias excepcionales, cuando la divulgación de la información pudiera ser



manifiestamente desproporcionada respecto de los intereses legítimos de una persona física o jurídica, o resulte irrelevante respecto al propósito para el que se haya solicitado». Al respecto cabe señalar, como se ha expuesto más arriba, que este precepto es una mera transcripción literal del artículo 7.2 de la directiva, y que se prevé la obligación de motivar la negativa, como recoge al artículo 7.4 APLO en consonancia con el artículo 7.3 de la directiva, cuyo considerando 15 dispone asimismo que «la presente directiva no debe afectar a la independencia y autonomía en el plano operativo de las UIF, tal y como se contempla en la Directiva (UE) 2015/849»

Sin perjuicio de lo manifestado, debe tenerse en cuenta el carácter reservado de las diligencias de investigación que se llevan a cabo por el Ministerio Fiscal. Este carácter, unido a la previsión del artículo 46 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, *de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*, en el sentido de que los informes de inteligencia financiera no tendrán valor probatorio y no podrán ser incorporados directamente a las diligencias judiciales, lleva a que en ningún caso puedan invocarse las dos últimas excepciones que se contemplan en el artículo 7.2 APLO en las solicitudes realizadas por el Ministerio Fiscal, por lo que no deben operar respecto del mismo. Únicamente cuando existan motivos objetivos para suponer que la comunicación de la información podría ser perjudicial para las investigaciones o los análisis en curso se podrá denegar una solicitud del Ministerio Fiscal y ello, naturalmente, haciéndolo de forma debida y suficientemente motivada. Debiera contemplarse, además, la forma o mecanismo de solución al conflicto planteado entre ambos órganos en los casos en que se produzca una denegación.

En este sentido, el Consejo Fiscal desea poner en valor al Ministerio Fiscal como órgano idóneo de recepción de la información por sus especiales características. Así, sus diligencias de investigación deben erigirse como



vehículo principal para la recepción y tratamiento de la información recibida y las correspondientes actuaciones de investigación posteriores. Debe tenerse presente que la información puede ser incorporada directamente al procedimiento, en la medida en que las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal no son diligencias judiciales ni propiamente administrativas, por lo que quedaría a salvo la limitación prevista en el artículo 46.1 Ley 10/2010, de 28 de abril, *de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*. Todo ello, evidentemente, sin perjuicio de que en caso de judicialización de la investigación la información, documentación e informes de inteligencia financiera no fueran aportados directamente al procedimiento judicial.

De todo ello puede y debe dar cuenta el Ministerio Fiscal al Servicio Ejecutivo de la Comisión (exigencia propia del artículo 46.2 de la Ley 10/2010, de 28 de abril), toda vez que la estructura jerárquica propia del Ministerio Público se ofrece como la más idónea para esta interlocución. En este punto desea el Consejo Fiscal llamar la atención sobre la enorme potencialidad que ofrece la estrecha colaboración entre el Ministerio Fiscal y el Servicio Ejecutivo de la Comisión pues por su naturaleza, funciones y estructura estos dos órganos son los más idóneos para convertirse en los principales interlocutores en la investigación de los delitos de blanqueo y financiación del terrorismo, así como de los conexos y subyacentes.

No parece ser otro el espíritu del citado artículo 46.2 cuando dispone que «la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias podrá acordar con los órganos destinatarios un procedimiento de valoración de los informes de inteligencia financiera». Consideramos deseable que se estableciera ese procedimiento con carácter estable y permanente entre el Ministerio Fiscal y el Servicio Ejecutivo de la Comisión a fin de permitir la fluidez en la transmisión de la información, salvaguardando los intereses de las



investigaciones en curso de suerte que, con la adecuada coordinación, carecerían de aplicación práctica las excepciones previstas en el APLO en lo que al Ministerio Fiscal se refiere

En definitiva, en este ámbito de colaboración entre ambas instituciones, entiende el Ministerio Fiscal que las dos excepciones a la transmisión de información no tendrían sentido práctico respecto del Ministerio Fiscal.

El **artículo 8 APLO** contiene la regulación de las solicitudes de información dirigidas a las autoridades competentes por parte del Servicio Ejecutivo de la Comisión; el **artículo 9 APLO**, por su parte, el intercambio de información financiera relativa al terrorismo entre el Servicio Ejecutivo de la Comisión y las UIF de otros Estados miembros de la Unión Europea; el **artículo 10 APLO** regula el intercambio de información financiera y análisis financieros con autoridades competentes de Estados miembros de la Unión Europea.

Nada se objeta respecto de estos preceptos al tratarse de transcripciones literales de la propia Directiva (UE) 2019/1153, como se ha señalado anteriormente.

Sin embargo, debe ponerse de manifiesto que la referencia a «la mayor brevedad posible» establecida en los citados preceptos, así como en el artículo 11 APLO, en cuanto plazo en el que las solicitudes deberán ser cumplimentadas, resulta un concepto jurídico indeterminado que en la práctica puede generar inseguridad jurídica, por lo que se interesa el establecimiento de un plazo máximo, lo que resultaría congruente con la finalidad perseguida por la Directiva (UE) 2019/1153 y el propio APLO de facilitar y agilizar este tipo de intercambios de información.



A mayor abundamiento, la directiva que se implementa en este APLO contiene referencias expresas al acceso al Fichero de Titularidades Financieras no solo en investigaciones nacionales sino en diligencias de ejecución de solicitudes de cooperación internacional, de forma que esta directiva contiene menciones concretas a la Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, *relativa a la orden europea de investigación en materia penal*, y a la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, *sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea*, que facilita el intercambio de informaciones en el ámbito policial. Aunque la aplicación directa de estas normas de cooperación internacional policial y judicial permitirían el acceso al Fichero de Titularidades Financieras para la ejecución de una OEI o de una solicitud de asistencia judicial relacionada con delitos graves, parece conveniente que se realice una mención expresa en el APLO.

El acceso al Fichero de Titularidades Financieras por el Ministerio Fiscal y, en su caso, por los órganos judiciales para la ejecución de OEI y comisiones rogatorias y el respeto a la protección de datos en estas transferencias deberían ser abordados conjuntamente con el objeto de dotar a las autoridades competentes de mayor certeza, por lo que sería conveniente su regulación en un precepto o apartado específico referido al «acceso al Fichero y a los análisis financieros de la UIF en ejecución de solicitudes de cooperación internacional» o simplemente a la «cooperación internacional».

Por otro lado, es importante hacer referencia a la transmisión a través de los mecanismos de cooperación internacional de los informes y análisis financieros obtenidos de las UIF nacionales. El artículo 10 de la Directiva 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, exige a los Estados velar por que este intercambio de informes pueda tener lugar siempre



que se trate de las autoridades designadas en el artículo 3.2 de la directiva y que se concretan en el artículo 3.3 APLO. En la práctica pueden darse dos situaciones: bien que la autoridad de otro Estado solicite el traslado de un informe o análisis financiero a la autoridad competente del Estado de ejecución; bien que la autoridad de ejecución de una solicitud de cooperación autorice el uso en el proceso de esos informes o análisis financieros a los que la autoridad extranjera ha accedido por otra vía a través de las comunicaciones de sus UIF. Parece conveniente mencionar ambos supuestos, añadiendo en el artículo 10.1 APLO una mención expresa a los mecanismos de cooperación judicial internacional cuando se hace mención a la «previa solicitud debidamente motivada» y recogiendo la posibilidad de que las autoridades competentes puedan autorizar el uso de la información o análisis que ya consten en poder de la autoridad solicitante cuando la solicitud reúna los requisitos necesarios para ello.

Por último, el **artículo 11 APLO** recoge el intercambio de información con Europol en idénticos términos a los establecidos en los arts. 11 a 13 de la directiva que se transpone, por lo que nada se objeta al respecto.

En este punto, debe recordarse lo expuesto en el considerando 20 de la Directiva (UE) 2019/1153: «En el marco de las competencias y funciones específicas de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) creada por el Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europea y del Consejo, establecidas en dicho Reglamento, Europol ofrece apoyo a las investigaciones transfronterizas de los Estados miembros relativas a las actividades de blanqueo de capitales de las organizaciones delictivas transnacionales. En este contexto, Europol debe notificar a los Estados miembros cualquier información y conexiones entre infracciones penales que afecten a dichos Estados miembros. De conformidad con dicho Reglamento, las unidades nacionales de Europol son los organismos de enlace entre



Europol y las autoridades de los Estados miembros competentes para investigar las infracciones penales. A fin de facilitar a Europol la información necesaria para que esta pueda llevar a cabo sus tareas, cada Estado miembro debe permitir a su UIF que responda a las solicitudes de información financiera y análisis financiero cursadas por Europol a través de la unidad nacional de Europol de ese Estado miembro o, según el caso, mediante contactos directos. Los Estados miembros deben disponer asimismo que su unidad nacional de Europol y, en su caso, las autoridades competentes designadas, estén facultadas para responder a las solicitudes de información sobre cuentas bancarias cursadas por Europol. Las solicitudes cursadas por Europol deben estar debidamente justificadas. Deben tramitarse caso por caso, dentro de los límites de las prerrogativas de Europol y para el desempeño de sus funciones. La independencia y la autonomía en el plano operativo de las UIF no deben ponerse en peligro, y la decisión de facilitar o no información o análisis debe seguir siendo competencia de las UIF. Con el fin de garantizar una cooperación rápida y eficaz, las UIF deben responder a las solicitudes de Europol en tiempo oportuno. De conformidad con el Reglamento (UE) 2016/794, Europol debe mantener su práctica actual para proporcionar información a los Estados miembros sobre el uso realizado de la información o análisis facilitados en virtud de la presente directiva».

#### **4.5 Capítulo IV. Protección de datos de carácter personal**

En el Capítulo IV (artículos 12 al 14) se contiene una regulación de la protección de datos de carácter personal. Sin perjuicio de lo que a continuación se dirá del artículo 12 APLO, nada se objeta a lo establecido en los **artículos 13 APLO** (registro de solicitudes de información) y **14 APLO** (elaboración de estadísticas).



En el apartado 1 del **artículo 12 APLO** se dispone que el tratamiento de datos de carácter personal, en aplicación de esta ley orgánica, estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, *de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales*, lo que debe llevar aparejada la modificación de los apartados 1 y 3 del artículo 53 del RD 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*, dado que en ellos se hace referencia a la derogada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, *de Protección de Datos de Carácter Personal*.

El apartado 3 del artículo 12 APLO dispone que «[e]stos datos solo podrán ser tratados por las personas que hayan recibido una formación específica y sean individualmente autorizadas para ello, de conformidad con las normas aplicables en materia de protección de datos y de acuerdo con las orientaciones del delegado de protección de datos designado por la autoridad competente». Se sugiere la modificación de este apartado tercero en atención a los siguientes argumentos:

En primer lugar, este apartado no especifica suficientemente a qué tipo de datos se refiere, cuando ha de tenerse en cuenta que, según la directiva que se traspone, ese tratamiento especial al que se hace referencia se ha de aplicar únicamente respecto de datos personales sensibles (también denominados categorías especiales de datos personales) y a las autoridades competentes designadas y a las UIF en el marco del intercambio de información y de análisis financiero, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo III, así como al intercambio de información y de análisis financiero con la participación de las unidades nacionales de Europol, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo IV (artículos



15 y 16). En consecuencia, esa exigencia no es de aplicación al tratamiento de datos obtenidos mediante el acceso al Fichero de Titularidades Financieras.

En segundo lugar, conforme a la definición contenida en el artículo 5.1.b) de la LO 7/2021, de 26 de mayo, *de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales*, el tratamiento de datos es cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.

Se ha de tener en cuenta que el tratamiento de los datos personales obrantes en la información y análisis financiero facilitados por el Servicio Ejecutivo de la Comisión (así como los datos sobre cuentas bancarias extraídos mediante el acceso al Fichero de Titularidades Financieras) tiene un carácter puramente instrumental, es decir, los mismos se obtienen y se utilizan, conforme a la respectiva normativa, en el marco de expedientes, procedimientos o diligencias.

Ese tratamiento de datos personales llevado a cabo con ocasión de la tramitación por los órganos judiciales y fiscalías de las actuaciones o procesos de los que sean competentes, así como el realizado dentro de la gestión de la oficina judicial y fiscal, en lo que respecta al tratamiento de los datos de carácter personal por parte de las autoridades competentes, con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, tiene una finalidad jurisdiccional y se rige por lo dispuesto en la LO 7/2021, de 26 de mayo, sin perjuicio de las



disposiciones de la LO 6/1985, de 1 de julio, *del Poder Judicial*, las leyes procesales que le sean aplicables y, en su caso, la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (artículo 2 LO 7/2021 y artículo 236 *ter* 2 LOPJ).

Las normas reseñadas no establecen un tratamiento especial (distinto del que se prevé en el artículo 13 de la LO 7/2021) respecto de aquellos datos sensibles obtenidos por medios distintos a los informes o análisis financieros remitidos por el Servicio Ejecutivo de la Comisión, y ello como consecuencia de la existencia, en el marco de los procedimientos de naturaleza jurisdiccional, de otros derechos e intereses en juego (derechos que protege el artículo 24 CE y que comprenden: el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a un proceso con todas las garantías, el derecho de defensa y el derecho a la prueba). Como argumento adicional se ha de señalar que la LO 7/2021 dispone que los órganos jurisdiccionales o el Ministerio fiscal no estarán obligados a designar delegado de protección de datos cuando el tratamiento de datos personales se realice en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales (artículo 40.1). Por tanto, difícilmente podrá el delegado de protección de datos impartir orientaciones (tal como se pretende en el apartado 3 del artículo 12 APLO) cuando su propia existencia no es preceptiva.

En definitiva, la exigencia de que los datos personales sensibles o categorías especiales de datos solo sean «tratados por las personas que hayan recibido una formación específica y sean individualmente autorizadas para ello, de conformidad con las normas aplicables en materia de protección de datos y de acuerdo con las orientaciones del delegado de protección de datos designado por la autoridad competente» no debe regir para el Ministerio Fiscal ni para los órganos judiciales con competencia en materia penal ya que el tratamiento de datos con finalidad jurisdiccional efectuado por estos se rigen por normas específicas.



En virtud de lo expuesto, se propone la modificación del apartado 3 del artículo 12 APLO en el siguiente sentido:

*El tratamiento de categorías especiales de datos personales efectuado por las autoridades competentes y el Servicio Ejecutivo de la Comisión en el marco del intercambio de información y análisis financiero así como el realizado en virtud del intercambio de información y de análisis financieros con la participación de las unidades nacionales de Europol, solo podrá ser llevado a cabo por las personas que hayan recibido una formación específica y sean individualmente autorizadas para ello, de conformidad con las normas aplicables en materia de protección de datos y de acuerdo con las orientaciones del delegado de protección de datos designado por la autoridad competente.*

*No obstante, cuando ese tratamiento de categorías especiales de datos personales se lleve a cabo con ocasión de la tramitación por los órganos judiciales y fiscalías de las actuaciones o procesos de los que sean competentes, así como el realizado dentro de la gestión de la Oficina judicial y fiscal, en lo que respecta al tratamiento de los datos de carácter personal por parte de las autoridades competentes, con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, las leyes procesales que le sean aplicables y, en su caso, por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.*

En el apartado 2 del **artículo 13 APLO** sorprende que, aunque tanto en la Directiva que se transpone como en la Ley 10/2010, de 28 de abril, se establece que los registros de solicitudes de información se conservarán durante un período de cinco años, en el APLO que ahora se informa se fije el periodo de un año.

El **artículo 14 APLO** es una transposición parcial de lo establecido en el artículo 19.1 de la directiva, eliminando la parte sustancial de la finalidad y



forma de elaboración de las estadísticas. Por tanto, el Consejo Fiscal propone la modificación del párrafo primero del indicado artículo en el siguiente sentido:

*El Servicio Ejecutivo de la Comisión y las autoridades competentes, a fin de evaluar la eficacia de los sistemas de lucha contra los delitos graves de los estados miembros, elaborarán la información estadística oportuna y completa relativa al cumplimiento de esta ley orgánica que se facilitará a la Comisión Europea, con una periodicidad anual, y que incluirá, al menos: (...)*

En cuanto al Fiscal Auditor del Fichero de Titularidades Financieras, el APLO mantiene sus funciones pero no modifica las exigencias respecto de su nombramiento.

Sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Agencia Española de Protección de Datos y al Consejo General del Poder Judicial en relación con los tratamientos con fines jurisdiccionales realizados por los órganos judiciales, el Fiscal Auditor tiene la misión de velar por el uso adecuado del Fichero de Titularidades Financieras, siendo designado por el/la Fiscal General del Estado entre fiscales que durante el ejercicio de esta actividad no se encuentren desarrollando su función en alguno de los órganos del Ministerio Fiscal encargados de la persecución de los delitos «de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo».

En consecuencia, a la vista de la ampliación del acceso al Fichero de Titularidades Financieras a la investigación de delitos graves, entendiendo por tales —como ya se ha mencionado— las formas de delincuencia enumeradas en el anexo I del Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, esta circunstancia también debiera reflejarse respecto de la designación del Fiscal Auditor, especificándose en la nueva normativa que durante el ejercicio de esta actividad no debiera desarrollar sus funciones ya no solo respecto de la investigación de delitos relacionados con



blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, sino en el ámbito penal en general, razón por la que se sugiere la modificación del artículo 43.4 de la Ley 10/2010 en los siguientes términos:

*Sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Agencia Española de Protección de Datos y al Consejo General del Poder Judicial en relación con los tratamientos con fines jurisdiccionales realizados por los órganos judiciales, un miembro del Ministerio Fiscal designado por el Fiscal General del Estado, de conformidad con los trámites previstos en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, y que durante el ejercicio de esta actividad no se encuentre desarrollando su función en alguno de los órganos del Ministerio Fiscal encargados de la persecución de delitos, velará por el uso adecuado del fichero, a cuyos efectos podrá requerir justificación completa de los motivos de cualquier acceso.*

Con la finalidad de que el Fiscal Auditor del Fichero de Titularidades Financieras pueda realizar su función, el Servicio Ejecutivo de la Comisión mantiene permanentemente a su disposición el registro de consultas y accesos al Fichero de Titularidades Financieras y le da traslado cuando tiene conocimiento de que se ha producido una consulta o acceso irregular, así como cuando se le ha solicitado un acceso fuera del cauce previsto (artículo 55.1 RD 304/2014).

Las funciones del Fiscal Auditor consisten, básicamente, en autorizar la relación de puntos únicos de acceso a quienes el Servicio Ejecutivo de la Comisión habilitará su conexión al sistema, verificar que las consultas o accesos al Fichero de Titularidades Financieras han sido realizados por las autoridades o funcionarios autorizados y para los fines establecidos en artículo 43 de la Ley 10/2010, realizar auditorías e incoar actuaciones previas en caso de tener conocimiento de una consulta o acceso irregular al Fichero de Titularidades Financieras (arts. 54.2, 55.2 y 56 RD 304/2014).



Se ha de señalar que en el momento que el acceso al Fichero de Titularidades Financieras se amplíe a la investigación de delitos graves, las consultas a dicho fichero se verán sustancialmente incrementadas, debiendo tenerse en cuenta que ya en el año 2018 fueron 14.158 los accesos al Fichero; en 2019 sumaron la cifra de 16.234; elevada hasta los 23.552 en 2020; y alcanzando la cifra de 10.470 accesos a fecha de mayo de 2021 (lo que hace prever que en 2021 se superarán las cifras de 2020). Estos datos evidencian la dificultad de realizar una efectiva labor de supervisión sin el debido apoyo y adecuada dotación de medios personales al Fiscal Auditor.

#### **4.6 Disposición adicional única y disposiciones finales**

La **disposición adicional única** establece que las medidas contempladas en el APLO «no podrán suponer incremento de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal al servicio del sector público».

En este punto, la memoria de análisis de impacto normativo explica que la aplicación de las medidas contempladas en el APLO se llevará a cabo con los medios de personal disponibles en los departamentos y organismos de la Administración General del Estado, debiendo aprovecharse los recursos y estructuras organizativas existentes.

Al respecto, debe ponerse de manifiesto que tales previsiones podrán ser cumplidas siempre y cuando los recursos y estructuras existentes gocen de los niveles de seguridad que el propio APLO exige, puesto que, en caso contrario, sí será precisa una inversión económica.

En este sentido, ya se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior la necesidad de dotar adecuadamente de medios personales al Fiscal Auditor del Fichero de Titularidades Financieras.



La **disposición final primera** está dedicada a la modificación del artículo 43.1 y 3 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, *de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*.

En cuanto a la redacción proyectada para el apartado primero del artículo 43 de la Ley 10/2010, debe indicarse que se trata de la misma redacción que ya se encuentra vigente en la actualidad tras la reforma operada por el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, *de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores*, si bien entiende el Consejo Fiscal que sería conveniente incluir el verbo «detectar» para completar las finalidades que persigue el Fichero de Titularidades Financieras a las que ya constan de «prevenir» e «impedir». Con ello se adecúa el texto a la totalidad de las finalidades previstas no solo en la Directiva, sino también en el propio APLO, que lo recoge así tanto en el título que identifica el texto como en su articulado.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, la modificación del precepto resulta necesaria para adecuarla a lo establecido en el propio APLO, esto es, la ampliación de las finalidades del Fichero de Titularidades Financieras a la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de los delitos graves, entendiendo por estos los contenidos en el anexo I del Reglamento (UE) 2016/794.

Asimismo, derivado de la exigencia impuesta por la Directiva (UE) 2019/1153 de facilitar a las autoridades competentes el acceso directo e inmediato a la información relativa a las cuentas bancarias para evitar retrasos susceptibles de afectar a las investigaciones, se suprime en el apartado tercero del artículo



43 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, la autorización previa por la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal a las autoridades competentes designadas en el artículo 3 APLO para acceder al Fichero de Titularidades Financieras.

Debería incluirse en la redacción propuesta del apartado tercero del artículo 43 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, la referencia a los Fiscales europeos delegados de la Fiscalía Europea como autoridades competentes a los efectos de lo dispuesto en el artículo 3 APLO.

Respecto de las restantes **disposiciones finales**, relativas a la naturaleza de la ley (D.F. 2ª), al título competencial (D.F. 3ª), desarrollo reglamentario (D.F. 4ª), incorporación de derecho de la Unión Europea (D.F. 5ª) y entrada en vigor (D.F. 6ª), nada se objeta por el Consejo Fiscal.

Madrid, a 7 de octubre de 2021

**LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO  
PRESIDENTA DEL CONSEJO FISCAL**

**Dolores Delgado García**