



INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN VARIAS NORMAS EN EL ÁMBITO DEL SECTOR FINANCIERO

Índice: 1. Antecedentes y delimitación del objeto del informe. 2. Justificación del Anteproyecto. 3. Anteproyecto de Real Decreto por el que se modifican varias normas en el ámbito del sector financiero. 3.1. Artículo quinto. Modificación del 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*. 3.2. Disposición final primera. Título competencial. 3.3. Disposición final segunda. Entrada en vigor. 3.4. Propuesta.

1. Antecedentes y delimitación del objeto del informe

En fecha 22 de junio de 2026 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del Anteproyecto de Real Decreto por el que se modifican varias normas en el ámbito del sector financiero (en adelante ARD) solicitando informe del Consejo Fiscal con carácter urgente. El ARD se acompaña de su Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN) respecto de la que debe ponerse de manifiesto que omite cualquier referencia al informe requerido a este Consejo Fiscal.

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el art. 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 los ciudadanos 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 éstos la satisfacción del interés social (arts. 124 CE y 1 EOMF). Para el cumplimiento de esta misión corresponden al Ministerio Fiscal, entre otras funciones, las recogidas en el art. 3 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 en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejerce las funciones que legalmente tiene encomendadas.

Entre las cuestiones cuya regulación modifica el ARD, están las relativas a las funciones de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y de su Comité de Inteligencia Financiera, órganos en los que participan las Fiscalías Especiales Antidroga y Contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada así como la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

De este modo, el ARD incide en funciones no jurisdiccionales que nuestro ordenamiento jurídico atribuye al Ministerio Fiscal (art 3.16 EOMF) y que, a la postre, pueden afectar al ejercicio de funciones jurisdiccionales relacionadas con la persecución de los delitos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.





Es por ello que la emisión del presente informe, que expresa el parecer del Consejo Fiscal y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal, debe enmarcarse en las competencias consultivas de este órgano colegiado, por lo que se ceñirá a aquellas cuestiones que pueden afectar a las funciones del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de efectuar algunas observaciones en cuestiones que se hallan íntimamente relacionadas.

2. Justificación del Anteproyecto

Tal y como se indica en la MAIN, entre abril de 2026 y octubre de 2027 España se somete a la evaluación mutua del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI-FATF), especialmente centrada, en lo que afecta a las funciones constitucionales del Ministerio Fiscal, en la prevención y persecución de los delitos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y en la recuperación de activos, al considerarse el decomiso como uno de los objetivos fundamentales en la lucha contra aquellas modalidades delictivas.

El ARD objeto de informe se enmarca en los trabajos preparatorios de la antedicha evaluación y pretende «actualizar la normativa reglamentaria en materia de prevención del blanqueo de capitales, para adaptarla a los nuevos riesgos, metodologías y avances tecnológicos surgidos en los últimos años, así como a las nuevas exigencias internacionales que debe cumplir España como miembro del Grupo de Acción Financiera Internacional».

En este punto es importante destacar, como hace la MAIN, que los medios empleados para la comisión de ilícitos penales cada vez cuentan con un mayor grado de sofisticación y profesionalización lo que dificulta la persecución de los delitos y, especialmente, de los de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Circunstancias cada vez más presentes como la internacionalización y carácter transfronterizo de las operaciones, el uso de criptoactivos, la digitalización de los flujos financieros, el uso de la IA y la aparición de activos





complejos suponen un reto en la detección, persecución y sanción de este tipo de modalidades delictivas.

Por ello, resulta preciso consolidar un sistema preventivo eficaz, coherente y basado en un enfoque de riesgo, capaz de responder de manera proporcionada a las nuevas amenazas y vulnerabilidades detectadas. A ello se dirige el presente ARD según expresa la MAIN.

Así mismo, el ARD pretende adaptar la normativa reglamentaria española en materia financiera trasponiendo parcialmente —se dice que solo en aquellas cuestiones que no precisan una norma con rango de Ley, cuestión ésta acerca de la que se efectuarán diversas consideraciones a lo largo del presente informe— el denominado «*paquete antiblanqueo europeo*» formado por la Directiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, relativa a los mecanismos que deben establecer los Estados miembros a efectos de la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 y se modifica y deroga la Directiva (UE) 2015/849 y 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.

Finalmente, el ARD declara que pretende adecuar diversas normas reglamentarias del sector financiero a las recientes actualizaciones del marco normativo de la UE, mejorar su coherencia interna y reducir cargas administrativas.

La reforma proyectada confirma una tendencia ya perceptible en la evolución del sistema europeo de prevención del blanqueo de capitales. La prevención deja de aparecer configurada exclusivamente como un sistema de obligaciones cuyo cumplimiento incumbe a los sujetos obligados para proyectarse, de forma creciente, sobre la capacidad de los poderes públicos para obtener, integrar y





transformar información relevante en conocimiento estratégico destinado a orientar la actuación del conjunto del sistema preventivo.

En lo que interesa al presente informe, el artículo quinto del ARD modifica diversos artículos del 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*, que pueden afectar a funciones encomendadas al Ministerio Fiscal o relacionadas con aquellas.

La MAIN indica y desarrolla adecuadamente, que el ARD satisface los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, que son, necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

3. Anteproyecto de Real Decreto por el que se modifican varias normas en el ámbito del sector financiero

3.1. Artículo quinto. Modificación del 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

El ARD modifica el art. 42 del RD 304/2014, de 5 de mayo, ampliando, mediante la introducción de dos nuevos apartados 6 y 7, las funciones de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y de su Servicio Ejecutivo. El texto proyectado es el siguiente:

Artículo 42. *Fundaciones y asociaciones.*

1. Las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, entendiendo por tales aquellas que tengan como objetivo principal un beneficio público, entre las que se encuentran aquellas con fines caritativos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales, o aquellas que para la realización de otro





tipo de obras buenas, movilicen recursos financieros, que, de acuerdo con el análisis sectorial de riesgo a que se refiere el apartado 6, tengan un riesgo inherente superior al medio y, en todo caso, aquellas que realicen actividades en jurisdicciones consideradas de riesgo de financiación de terrorismo, deberán registrar y conservar la información sobre donantes y beneficiarios conforme a los artículos 3, 4 y 25 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, para aquellas transacciones con un importe superior a 1000 euros, en aquellos casos en los que no sea posible la utilización de los mecanismos contemplados en la letra g) del apartado 3. Cuando la naturaleza del proyecto o actividad haga inviable la identificación individualizada del donante, se identificará el colectivo de donantes y sus características generales.

Para el resto de las asociaciones y fundaciones referidas en el artículo 39 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, la identificación y conservación de los registros no será preceptiva.

2. Suprimido.

3. Sin perjuicio de lo prevenido en el artículo 39 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, y de las obligaciones que les resulten aplicables de acuerdo con su normativa específica, todas las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro aplicarán las siguientes medidas:

a) Implementar procedimientos para garantizar la idoneidad de los miembros de los órganos de gobierno y de otros puestos de responsabilidad de la entidad. **A estos efectos, velarán por que ninguna persona que haya sido condenada por delitos contra el patrimonio, contra el orden socioeconómico, contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, contra la Administración Pública y de falsedades y de financiación de terrorismo sea titular real, directivo, tesorero, o forme parte de los órganos de gobierno o representación de estas organizaciones o, alternatively, establecerán procedimientos que garanticen el control del riesgo derivado de tal circunstancia. A estos efectos, las personas que desempeñen dichos cargos deberán proveer el certificado de antecedentes penales a petición de la entidad.**

b) Suprimido.

c) Suprimido.

d) Suprimido.

e) Suprimido

f) Colaborar con la Comisión y con sus órganos de apoyo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, **informando, así mismo, de los hechos que pudieran constituir indicio o prueba de financiación del terrorismo, blanqueo de capitales o sus delitos precedentes, a través de los canales que el Servicio Ejecutivo habilite a tal efecto.**

g) Adoptar medidas conducentes a promover la canalización de fondos mediante los sujetos obligados contemplados en el artículo 2 de la Ley





10/2010, de 28 de abril, con objeto de favorecer su trazabilidad, cuando ello resulte viable y compatible con la naturaleza de la actividad desarrollada.

4. Las Administraciones Públicas o sus organismos dependientes que otorguen subvenciones a asociaciones y fundaciones, así como los Protectorados y los organismos encargados de la verificación de la constitución de asociaciones mencionados en el artículo 39 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, comunicarán al Servicio Ejecutivo de la Comisión aquellas situaciones que detecten en el ejercicio de sus competencias y que puedan estar relacionadas con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Dichos organismos informarán razonadamente a la Secretaría de la Comisión cuando detecten incumplimientos de las obligaciones establecidas en el artículo 39 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, o de lo dispuesto en este artículo, **en coordinación con los órganos competentes y evitando duplicidades innecesarias.**

5. Las instituciones de crédito y financieras a que se refiere el artículo 2 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, deberán facilitar el cumplimiento de la letra g) del apartado anterior, sin menoscabar las obligaciones que les son exigibles. Para ello, adoptarán medidas adecuadas para identificar y evaluar los riesgos de financiación del terrorismo y blanqueo de capitales de aquellos clientes que pertenezcan a la categoría de asociaciones o fundaciones, así como sus medidas mitigadoras, dejando constancia por escrito, en su caso, de los motivos que llevan a rechazarlos como clientes.

6. La Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, con la colaboración tanto de las autoridades competentes según la normativa específica como del sector, deberá aprobar un análisis sectorial de riesgo en el que se identifiquen, dentro del ámbito de fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, cuáles son los sectores expuestos a riesgos significativos de ser utilizados para la financiación del terrorismo. Este análisis deberá actualizarse cada 4 años o cuando, debido a cambios detectados en la valoración del riesgo, deba ser modificado.

7. El Servicio Ejecutivo de la Comisión adoptará medidas que favorezcan la comprensión de los riesgos y obligaciones de las organizaciones incluidas en el apartado uno, pudiendo monitorear la actividad de las mismas en los términos del presente artículo. En las actuaciones de monitoreo, tendrá en consideración un enfoque basado en riesgo.

El precepto se refiere a las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, entendiendo por tales las que tengan como objetivo principal un beneficio público, entre las que se encuentran aquellas con fines caritativos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales, o aquellas que, para la realización de otro tipo de obras buenas, movilicen recursos financieros. Se imponen obligaciones especiales a aquellas que, de acuerdo con el análisis sectorial, tengan un riesgo inherente superior al medio y, en todo caso, aquellas que





realicen actividades en jurisdicciones consideradas de riesgo de financiación de terrorismo.

La ampliación de las funciones de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y de su Servicio Ejecutivo se encuentra en consonancia con las nuevas obligaciones que el ARD pretende imponer a determinadas entidades sin ánimo de lucro para alinear su regulación con los estándares del GAFI, que advierte de que las entidades de tal naturaleza —partiendo de su legitimidad— pueden ser vulnerables al abuso, de modo que se utilicen como instrumentos para vehicular la financiación del terrorismo y ocultar o desviar fondos (Recomendación 8 revisada en 2023 junto a su nota interpretativa para profundizar en un enfoque orientado al riesgo y no dar lugar a la imposición de obligaciones desproporcionadas a dichos entes).

El ARD y la MAIN que lo acompaña se limitan a justificar la reforma indicando que se modifica el artículo 42 para alinear la regulación de las fundaciones y asociaciones con los estándares del GAFI en la materia y el enfoque basado en riesgo requerido.

En este punto, lo primero que se observa es que el precepto cambia sustancialmente su alcance, puesto que en el apartado 1, su ámbito subjetivo de aplicación, hasta el momento referido a las «fundaciones y asociaciones» en general, pasa a referirse a las «asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro que tengan un riesgo inherente superior al medio y aquellas que realizan actividades en jurisdicciones de riesgo de financiación del terrorismo». Y en el último inciso del apartado se señala que «para el resto de las asociaciones y fundaciones referidas en el artículo 39 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, la identificación y conservación de los registros no será preceptiva».

En segundo lugar, se suprime el apartado 2, relativo a la obligación de las fundaciones y asociaciones de identificar y comprobar la identidad de todas las personas que aporten fondos o recursos por importe igual o superior a 100 euros.





Esta obligación se ve sustituida por la incluida en el nuevo apartado 1, consistente en registrar y conservar la información sobre donantes y beneficiarios conforme a los artículos 3, 4 y 25 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, para aquellas transacciones con un importe superior a 1.000 euros, en aquellos casos en los que no sea posible la utilización de los mecanismos contemplados en la nueva letra g) del apartado 3, y se añade que cuando la naturaleza del proyecto o actividad haga inviable la identificación individualizada del donante, se identificará el colectivo de donantes y sus características generales.

El apartado 3 se modifica también profundamente. En su letra a), relativa a los procedimientos para garantizar la idoneidad de los responsables de la entidad, se añade la obligación de velar por «por que ninguna persona que haya sido condenada por delitos contra el patrimonio, contra el orden socioeconómico, contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, contra la Administración Pública y de falsedades y de financiación de terrorismo sea titular real, directivo, tesorero, o forme parte de los órganos de gobierno o representación de estas organizaciones o, alternatively, establecerán procedimientos que garanticen el control del riesgo derivado de tal circunstancia. A estos efectos, las personas que desempeñen dichos cargos deberán proveer el certificado de antecedentes penales a petición de la entidad».

Se suprimen las medidas de las letras b) —procedimientos de conocimiento de sus contrapartes—, c) —sistemas de control de ejecución de actividades y aplicación de los fondos—, d) —conservación durante 10 años de documentos y registros que acrediten la aplicación de los fondos, aunque en este caso el plazo subsiste por la referencia al art. 25 de la Ley— y e) —obligación de informar al Servicio Ejecutivo de la Comisión de hechos que puedan ser indicios o pruebas de blanqueo o de financiación del terrorismo, que pasa a integrarse en la letra f)—.

A la par se introduce una nueva letra g) sin proceder a una reordenación de los subapartados del precepto que entendemos sería lo más adecuado desde el





punto de vista de la técnica legislativa. La nueva obligación impuesta consiste en «adoptar medidas conducentes a promover la canalización de fondos mediante los sujetos obligados contemplados en el artículo 2 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, con objeto de favorecer su trazabilidad, cuando ello resulte viable y compatible con la naturaleza de la actividad desarrollada».

Se añaden nuevos apartados 5, 6 y 7. Destaca el apartado 6, pues tiene relación con la reducción del ámbito subjetivo operada en el apartado 1. Conforme al proyectado apartado 6 la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, deberá aprobar un análisis sectorial de riesgo en el que se identifiquen, dentro del ámbito de fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, cuáles son los sectores expuestos a riesgos significativos de ser utilizados para la financiación del terrorismo.

A la vista de lo precedentemente señalado, en relación con la reducción del ámbito subjetivo del art. 42 del RD 304/2014, de 5 de mayo, surge un interrogante jurídico esencial, a saber, si la reducción del perímetro de sujetos obligados puede efectuarse mediante una simple disposición reglamentaria o si, por el contrario, requeriría la reforma de la Ley misma.

Recuérdese que el art. 39 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, —del que el art. 42 del RD 304/2014, de 5 de mayo es desarrollo—, establece la obligación de identificación y registro para todas las fundaciones y asociaciones, sin distinción alguna. Lo cierto es que ni en la exposición de motivos del ARD ni en la MAIN se menciona nada al respecto.

En este punto, conviene tener presente que el apartado 1 del artículo 2 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, determina el círculo de sujetos obligados por la misma, y en la letra x) del mismo se incluye a las «fundaciones y asociaciones, en los términos establecidos en el artículo 39», pero en el apartado 3 del art. 2 de la misma norma se prevé la posibilidad de que reglamentariamente se puedan excluir «aquellas personas que realicen actividades financieras con carácter





ocasional o de manera muy limitada cuando exista escaso riesgo de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo. Asimismo, podrán excluirse, total o parcialmente, aquellos juegos de azar y los sujetos obligados de la letra h) del apartado 1 de este artículo, que presenten un bajo riesgo de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo».

Dado que la reducción del perímetro de las asociaciones y fundaciones obligadas se fundamenta en motivos distintos a los mencionados en el apartado 3 del art. 2 de la Ley, el Consejo Fiscal estima que la misma no puede efectuarse a través de una norma con rango reglamentario.

Por otra parte, el nuevo apartado 6 del art. 42 merece también un comentario, por su relación directa con la reducción del ámbito subjetivo operada en el apartado 1. Como se ha indicado reiteradamente, en el apartado 1 el ámbito subjetivo de aplicación de la obligación de identificación de donantes y beneficiarios y de su registro queda circunscrito a las entidades que, de acuerdo con el análisis sectorial de riesgo a que se refiere el apartado 6, tengan un riesgo inherente superior al medio y, en todo caso, aquellas que realicen actividades en jurisdicciones consideradas de riesgo de financiación de terrorismo.

Pues bien, el análisis de riesgo contemplado en el apartado 6 como fundamento para reducir el perímetro de asociaciones y fundaciones obligadas viene referido exclusivamente a los sectores expuestos a riesgos significativos de ser utilizados para la financiación del terrorismo, sin que se haga referencia alguna al riesgo de utilización para el blanqueo de capitales relacionado con otros fenómenos delictivos.

La Recomendación 8 del GAFI se limita efectivamente a la financiación del terrorismo, pero lo cierto es que la Ley 10/2010, de 28 de abril, en su art. 39 ha optado por no distinguir en este punto al referirse tanto a la canalización de fondos al terrorismo como al blanqueo de capitales en general. Parece evidente que los riesgos de utilización de las fundaciones y asociaciones para la





financiación del terrorismo y como instrumento de blanqueo de capitales de origen delictivo no tienen por qué ser coincidentes, por lo que darían lugar a identificar sectores de riesgo y entes también distintos. Si sólo se va a analizar el riesgo en términos de financiación del terrorismo y es la determinación de dicho riesgo la que indicará qué entidades quedarán sometidas a la obligación de identificar y registrar donantes y beneficiarios, el resultado práctico pudiera ser una perniciosa laguna en el ámbito del blanqueo de capitales, pues las conductas de blanqueo de capitales recurriendo a fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro no son infrecuentes en el marco de delitos como los de malversación, cohecho, u otras relacionadas con la financiación ilícita de formaciones políticas.

Por último, llama la atención el planteamiento seguido en la letra a) del apartado 3 en cuanto a los condenados por ciertos delitos. Es obvio que no se establece una nueva modalidad de pena de inhabilitación especial, algo que nunca podría hacerse mediante una norma reglamentaria. Tampoco parece que se imponga abiertamente una causa de inelegibilidad, por lo que cabe preguntarse qué significa exactamente «velar por...». Del mismo modo, no se avizora qué consecuencias concretas se derivarían de la designación para los cargos referidos en el precepto de una persona condenada por los delitos allí consignados.

El ARD modifica los apartados 1 y 2 del art. 65 del RD 304/2014, de 5 de mayo, relativo al Comité de Inteligencia Financiera, que quedarían redactados como sigue:

1. Se crea el Comité de Inteligencia Financiera que, con carácter general, impulsará la actividad de análisis e inteligencia financieros del Servicio Ejecutivo de la Comisión **y será el foro donde coordinar el análisis de riesgo citado en el artículo 44.2 ñ) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, con objeto detectar, evaluar, comprender y atenuar los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo así como los riesgos de no aplicación y elusión de sanciones y contramedidas financieras internacionales.** En particular, el Comité de Inteligencia Financiera ejercerá las siguientes funciones:





- a) Aprobar, a propuesta del Servicio Ejecutivo de la Comisión, los criterios generales de difusión de los informes de inteligencia financiera.
- b) Facilitar la retroalimentación al Servicio Ejecutivo de la Comisión de las instituciones receptoras sobre los informes de inteligencia financiera.
- c) Establecer, a propuesta del Servicio Ejecutivo de la Comisión, un procedimiento de valoración por las instituciones receptoras de los informes de inteligencia financiera.
- d) Aprobar, a propuesta del Servicio Ejecutivo de la Comisión, orientaciones y directrices generales en materia de análisis e inteligencia financieros.
- e) Coordinar las acciones de análisis de riesgos en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, **así como los riesgos de no aplicación y elusión de sanciones y contramedidas financieras internacionales**, velando para que dichos análisis se mantengan actualizados y relevantes y los recursos sean utilizados de forma eficiente para mitigar los riesgos identificados. Con este fin, el Comité de Inteligencia Financiera podrá realizar recomendaciones al Servicio Ejecutivo de la Comisión sobre el Plan Anual de Inspección de los sujetos obligados.
- f) Establecer los mecanismos adecuados para proporcionar información sobre los riesgos identificados a las autoridades competentes y a los sujetos obligados, directamente o por medio de sus asociaciones profesionales. Esta información será incorporada por los sujetos obligados a los análisis de riesgo a que se refiere el artículo 32.
- g) Proponer a la Comisión la adopción de medidas de mitigación de los riesgos identificados.
- h) Realizar estudios de tipologías en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo **así como de no aplicación y elusión de sanciones y contramedidas financieras internacionales**, apoyándose en el análisis estratégico que realice el Servicio Ejecutivo de la Comisión.
- i) Aprobar, a propuesta del Servicio Ejecutivo de la Comisión, orientaciones y directrices a los sujetos obligados en materia de comunicación de operaciones por indicio.
- j) Orientar e instruir la actuación del Grupo de Trabajo de Control de Efectivo o de otros grupos cuya creación pueda ser decidida por el Comité de Inteligencia Financiera.

2. El Comité de Inteligencia Financiera estará integrado por los siguientes vocales:

- a) **La persona titular de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, que ejercerá la Presidencia.**
- b) Un representante de la Fiscalía Antidroga.
- c) Un representante de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.





- d) Un representante de la Fiscalía de la Audiencia Nacional.
- e) Un representante del Banco de España.
- f) Un representante de la Dirección General de la Policía.
- g) Un representante de la Dirección General de la Guardia Civil.
- h) Un representante del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- i) Un representante del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- j) Un representante del Centro Nacional de Inteligencia.
- k) Un representante del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado.
- l) **La persona titular de la Dirección** del Servicio Ejecutivo de la Comisión.
- m) **La persona titular de la Subdirección** General de Inspección y Control de Movimientos de Capitales dependiente de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.
- n) **Un representante de la Subdirección General de Comercio Internacional de Material de Defensa y Doble Uso.**

La condición de miembro del Comité de Inteligencia Financiera no requiere de la previa condición de miembro del Pleno de la Comisión. Los representantes designados por las diferentes instituciones o sus suplentes deberán tener rango, al menos, de Subdirector General o equivalente.

La MAIN indica que el precepto se modifica para actualizar las referencias a los órganos competentes e incluir que el Comité de Inteligencia Financiera será responsable de elaborar el Análisis Nacional de Riesgos (en adelante ANR) cuya validación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 44.2 ñ) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, al que alude expresamente la redacción propuesta, corresponde a la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales de Infracciones Monetarias.

Por otra parte, las funciones del Comité se extienden a los riesgos de no aplicación y elusión de sanciones y contramedidas financieras internacionales, cuyo tratamiento desarrolla el GAFI imponiendo a los países el deber de identificar, evaluar y mitigar los riesgos de no aplicación y elusión de sanciones financieras, como parte del enfoque basado en el riesgo, garantizando una





implementación efectiva de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y evitando que el sistema financiero sea utilizado para financiar el terrorismo (Recomendaciones 1, 6 y 7).

Sin embargo, en este punto debe destacarse que el art. 44.2 ñ) de la Ley 10/2010, de 28 de abril ninguna referencia contiene a los riesgos de no aplicación y elusión de sanciones y contramedidas financieras internacionales por más que esta cuestión esté prevista en el art. 42 de la Ley. Por ello, entendemos que el presente ARD debería ir acompañado del correspondiente anteproyecto de ley o Real Decreto-Ley modificativa de la Ley 10/2010, de 28 de abril.

Una consideración aislada de las distintas innovaciones incorporadas por el Proyecto podría conducir a entender que nos encontramos ante una sucesión de ajustes organizativos dirigidos a reforzar determinados órganos administrativos, ampliar mecanismos de coordinación o actualizar el régimen jurídico de concretas obligaciones preventivas. Sin embargo, el examen sistemático del texto revela que todas esas modificaciones responden a una misma lógica normativa y encuentran explicación en una transformación más profunda del modelo preventivo.

El Proyecto mantiene el esquema construido sobre las obligaciones de identificación, diligencia debida, conservación documental y comunicación de operaciones sospechosas. Pero incorpora un elemento que modifica sensiblemente el equilibrio interno del sistema. La información deja de concebirse únicamente como el resultado de las obligaciones impuestas a los sujetos obligados para convertirse también en un recurso estratégico cuya obtención, integración y utilización pasan a configurar una función institucional permanente.

Desde esta perspectiva, la creación del Comité de Inteligencia Financiera, el reforzamiento del Análisis Nacional de Riesgos y la ampliación funcional atribuida al Servicio Ejecutivo responden a una misma finalidad: reforzar la





capacidad institucional para producir, integrar y utilizar conocimiento estratégico como instrumento de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

En este punto, el Consejo Fiscal estima necesario poner de manifiesto un error u omisión que se considera relevante.

La exposición de motivos del ARD dice introducir una modificación en el art. 48 del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, dedicado a la congelación o bloqueo de los fondos y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia corresponda a personas, entidades u organismos respecto de los cuales un reglamento de la Unión Europea o un acuerdo del Consejo de Ministros establezca esta medida restrictiva. Tal modificación se explica por la necesidad de garantizar que las medidas restrictivas financieras derivadas de Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se puedan implementar con la mayor premura posible, y ello en línea con las Recomendaciones 6 y 7 del GAFI. En la MAIN no se hace referencia alguna a esta modificación. Pues bien, la anunciada modificación del art. 48 no aparece después en el articulado.

Se introduce un nuevo art. 66 bis con el siguiente contenido:

Artículo 66 bis. Análisis nacional de riesgos.

1. El análisis de riesgos previsto en el artículo 44.2 ñ) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, tendrá como objeto detectar, evaluar, comprender y atenuar los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo así como los riesgos de no aplicación y elusión de sanciones y contramedidas financieras internacionales, determinando, en su caso, el nivel de riesgo de los distintos sectores o ámbitos. Su elaboración deberá tomar en consideración el análisis supranacional de riesgos de la Unión Europea y la Estrategia de Seguridad Nacional y deberá actualizarse cada cuatro años como máximo, o en cualquier momento en el que se aprecien variaciones en los riesgos de sectores específicos.

2. El análisis se elaborará por el Servicio Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, bajo la coordinación de la Secretaría de la Comisión, que canalizará las aportaciones tanto de autoridades públicas representadas en el seno de la Comisión como del sector privado.





3. *El análisis nacional de riesgo servirá como base de la política nacional en la materia, determinando la asignación y priorización de recursos, así como las actuaciones legislativas que pudieran adoptarse, sirviendo de base para las respectivas estrategias nacionales en materia de blanqueo de capitales, de financiación de terrorismo y de financiación de la proliferación. A estos efectos, la Comisión Nacional de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias será el órgano competente para elaborar la Estrategia Nacional contra el blanqueo de capitales.*

4. *El análisis nacional de riesgo deberá contener como mínimo:*

a) *La estructura institucional y la organización del régimen de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, incluyendo todas las autoridades con competencias en la materia.*

b) *Los mecanismos de cooperación con homólogos dentro de la Unión o en terceros países.*

c) *Los recursos humanos y financieros asignados.*

d) *El análisis de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo asociados a cada tipo de persona jurídica establecida en su territorio y a cada tipo de instrumento jurídico que esté regido por el Derecho nacional, que esté administrado en su territorio o cuyos fiduciarios o personas que ostenten posiciones equivalentes en instrumentos jurídicos análogos residan en su territorio, incluyendo una comprensión de la exposición a riesgos derivados de personas jurídicas e instrumentos jurídicos extranjeros.*

e) *El análisis de riesgos asociados a los movimientos transfronterizos de efectivo, mercancías y medios de pago, el cual será elaborado por la AEAT e integrado por el Servicio Ejecutivo de la Comisión en el documento conjunto.*

5. *El Análisis y sus actualizaciones se pondrán a disposición de la Comisión, la ALBC y los demás Estados miembros, así como de los sujetos obligados para que sean tenidos en cuenta en la elaboración de sus propias evaluaciones de riesgos. De igual modo, se publicará una versión sin información confidencial en la página web de los órganos de apoyo de la Comisión.*

El precepto pretende desarrollar el Análisis Nacional de Riesgos al que alude el art. 44.2 ñ) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, *de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*.

Tanto el GAFI como la Directiva (UE) 2024/1640 —que alude expresamente a las recomendaciones del GAFI en sus considerandos 5, 21, 22, 75 y 123— exigen a los Estados miembros el desarrollo de un análisis o evaluación de riesgos en materia de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo.





Además, el GAFI exige explícitamente en su Resultado inmediato 11, que se evalúe la efectividad real de las sanciones financieras a través de un análisis del riesgo de elusión de las mismas y de ineffectividad de su aplicación.

Tal cuestión se introduce en el RD 304/2014, de 5 de mayo pese a que el art. 44.2 ñ) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, como ya hemos indicado *ut supra*, solo alude a los riesgos de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo. De hecho, aunque en el apartado primero del precepto se incluye una mención expresa a la evaluación de la efectividad real de las sanciones y contramedidas financieras, el apartado 4, que regula el contenido del ANR, no efectúa ninguna mención al respecto.

En consonancia con la reforma proyectada del apartado 1 del art. 65 del RD 304/2014, de 5 de mayo, el precepto dispone que el ANR se elaborará por el Servicio Ejecutivo bajo la coordinación de la Secretaría de la Comisión salvo en la parte relativa al análisis de riesgos asociados a los movimientos transfronterizos de efectivo, mercancías y medios de pago, que, en aplicación del principio de especialización, deberá ser elaborado por la AEAT para su posterior integración al análisis nacional de riesgos.

El ANR debe servir de base para la adopción de decisiones y políticas públicas dirigidas a la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y para garantizar la efectividad de las sanciones y contramedidas financieras. En efecto, el análisis de riesgos se configura tanto por GAFI como por la Directiva (UE) 2024/1640 como una herramienta para orientar la acción preventiva, la asignación de recursos y la toma de decisiones eficaces permitiendo establecer las prioridades y la adopción de políticas proporcionadas a los fines perseguidos.

El análisis del riesgo experimenta igualmente una evolución cualitativa. En el régimen precedente, la evaluación del riesgo constituía esencialmente un





presupuesto para graduar la intensidad de las medidas de diligencia debida exigibles a los sujetos obligados. El Proyecto mantiene esa función, pero incorpora otra de alcance más amplio. El riesgo pasa a desempeñar también una función de planificación institucional del sistema preventivo

El Análisis Nacional de Riesgos, los análisis sectoriales y los restantes instrumentos de inteligencia estratégica dejan de limitarse a describir los fenómenos objeto de prevención para orientar la actividad supervisora, la coordinación entre autoridades competentes y la definición de prioridades institucionales. La relevancia de esta evolución aconseja, precisamente por ello, que la disciplina jurídica de estos instrumentos ofrezca un grado suficiente de certeza acerca de su procedimiento de elaboración, de su alcance y de los efectos que pueden proyectar sobre la actuación de las distintas autoridades competentes.

La autoridad de un análisis estratégico no depende exclusivamente de la calidad técnica de sus conclusiones. Descansa también sobre la confianza que inspira el procedimiento seguido para su elaboración y sobre la claridad del marco jurídico que disciplina sus efectos.

El apartado cuarto concreta el contenido mínimo del ANR, cuestión esta que no se encuentra desarrollada en la Ley 10/2010, de 28 de abril, por lo que la regulación se valora de manera positiva en aras de la seguridad jurídica, con la salvedad ya apuntada relativa a las sanciones financieras.

El ARD introduce un nuevo art. 66 ter:

Artículo 66 ter. Estadísticas.

1. Durante el primer semestre del año, con la colaboración de todas las autoridades con competencias en la materia, la Secretaría de la Comisión elaborará las estadísticas en materia de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo referidas al año previo a que se refiere el artículo 44.2.n) de la Ley 10/2010, de 28 de abril.





2. Las estadísticas referidas deberán ser completas, abarcando tanto el ámbito preventivo como el represivo y contener, como mínimo:

a) Los datos relativos al tamaño y la importancia de los diferentes sectores incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, en particular el número de personas físicas y jurídicas y la importancia económica de cada sector.

b) Los datos relativos a la fase de investigación y la fase judicial de los delitos de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y delitos precedentes, en particular:

1º) el número de comunicaciones de operaciones sospechosas realizadas a la UIF y el seguimiento dado a dichas comunicaciones;

2º) la información sobre las transferencias físicas transfronterizas de efectivo transmitida al Servicio Ejecutivo de conformidad con el artículo 9 del Reglamento (UE) 2018/1672, junto con el seguimiento dado a la información presentada, así como los datos procedentes de las actuaciones de control de efectivo, decomisos y actuaciones aduaneras que provea la AEAT;

3º) el número de asuntos investigados;

4º) el número de personas procesadas;

5º) el número de personas condenadas por delitos de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo;

6º) los tipos de delitos precedentes identificados de acuerdo con el artículo 2 de la Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo;

7º) el valor en euros de los bienes inmovilizados, incautados o decomisados en los términos establecidos en el artículo 28 de la Directiva (UE) 2024/1260.

Corresponderá al Consejo General del Poder Judicial aportar la información relativa a los puntos 4º. al 7º.

c) El número y el porcentaje de comunicaciones de operaciones sospechosas que hayan dado lugar a la difusión a otras autoridades competentes, así como el número y el porcentaje de comunicaciones que hayan dado lugar a nuevas investigaciones.

d) El número de solicitudes transfronterizas de información que el Servicio Ejecutivo haya realizado, recibido, denegado y contestado total o parcialmente, desglosadas por país.

e) El número de solicitudes de asistencia judicial mutua así como otras solicitudes internacionales de información relativas a materias tales como la titularidad real o la información sobre cuentas bancarias recibidas o remitidas a los homólogos de otros países, desglosadas por autoridad competente y país.

f) El número de acciones de supervisión in situ y a distancia.

g) El número de infracciones constatadas y las sanciones pecuniarias, incluidas las multas coercitivas y otras medidas administrativas sancionadoras o de





gravamen impuestos por la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

h) El número y tipo de infracciones detectadas en relación con las obligaciones de titularidad real en los términos establecidos por la Ley 10/2010, de 28 de abril.

i) El número de discrepancias comunicadas al registro central de Titularidades Reales, así como el número de comprobaciones llevadas a cabo por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

j) Las solicitudes de acceso al Registro Central de Titularidades Reales ejercidas por personas con un interés legítimo sobre la base del apartado 3 de la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2010, de 28 de abril, el porcentaje de solicitudes de acceso a la información denegadas en cada categoría de personas con interés legítimos, así como un resumen de las categorías de personas con interés legítimo a las que se haya concedido acceso a la información sobre la titularidad real.

k) El número de búsquedas realizadas por las autoridades competentes al Fichero de Titularidades Financieras, desglosadas por categoría de autoridad competente, así como el número de búsquedas realizadas por unidades de inteligencia financiera y autoridades de supervisión extranjeras mediante el sistema de interconexión de registros de cuentas bancarias, una vez se desarrolle la interconexión.

l) El valor de los fondos u otros activos inmovilizados, desglosados por tipos, en aplicación de sanciones y contramedidas financieras internacionales.

m) Los recursos humanos asignados a la Secretaría de la Comisión, al Servicio Ejecutivo, a otros supervisores en su caso y a las autoridades competentes para la aplicación y el cumplimiento de sanciones y contramedidas financieras internacionales.

El proyecto regula con detalle la producción de conocimiento estratégico y refuerza los mecanismos institucionales destinados a su elaboración y difusión. Menor atención dedica, sin embargo, a la explicitación de los criterios llamados a disciplinar la utilización institucional de ese conocimiento y su proyección sobre las decisiones administrativas adoptadas en aplicación del sistema preventivo.

Esta observación adquiere una significación particular si se atiende a la propia técnica normativa empleada por el Proyecto. Buena parte de las innovaciones incorporadas al Reglamento descansan sobre categorías funcionales necesariamente abiertas, cuya aplicación exige reconocer a las autoridades competentes un relevante margen de apreciación técnica. Expresiones contenidas en el artículo 42 (Fundaciones y asociaciones) como «análisis





sectorial de riesgo», «riesgo inherente superior al medio», «sectores expuestos a riesgos significativos», «enfoque basado en riesgo», «criterios generales de difusión», así como, en el artículo 65 (Comité de Inteligencia Financiera) «orientaciones y directrices», «análisis estratégico», «detectar, evaluar, comprender y atenuar los riesgos», «determinar el nivel de riesgo» o la atribución al Análisis Nacional de Riesgos (artículo 66bis) de servir «como base de la política nacional» y de la «asignación y priorización de recursos» evidencian una opción regulatoria plenamente coherente con un sistema preventivo construido sobre la evaluación del riesgo. Necesariamente, la utilización de tales conceptos aconseja un especial esfuerzo de precisión normativa.

Si la inteligencia estratégica va a fundamentar decisiones públicas, el Reglamento debe disciplinar con mayor precisión cómo se elabora, cómo se utiliza y qué garantías acompañan su utilización.

La observación no cuestiona la orientación de la reforma. Pretende únicamente poner de manifiesto que el fortalecimiento de las funciones estratégicas aconseja un desarrollo paralelo del marco jurídico que disciplina su ejercicio. La necesaria flexibilidad metodológica no excluye que el Reglamento identifique con mayor precisión los principios que deben presidir la elaboración de los productos de inteligencia, los criterios generales de su utilización institucional y los mecanismos destinados a garantizar la coherencia, la trazabilidad y el control de las decisiones que encuentren en ellos su fundamento. Cuanto mayor sea el margen de apreciación confiado a órganos administrativos o a instrumentos de naturaleza técnica, mayor será también la necesidad de que la norma delimite con precisión el alcance de esas potestades y establezca criterios suficientemente determinados para orientar su ejercicio.

Este nuevo artículo se dirige a desarrollar las previsiones del art. 44.2.n) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, relativo a las estadísticas en materia de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo, concretando qué contenido deben tener a tenor de los requisitos recogidos en las Recomendaciones 1 y 33 del





GAFI. La necesidad de contar con datos completos y fiables se ha puesto de manifiesto durante los trabajos preparatorios de la evaluación mutua.

El precepto proyectado indica que se contará, para la elaboración de las estadísticas, con la colaboración de todas las autoridades competentes entre las que se encuentra el Ministerio Fiscal. Ello no obstante, el apartado b) *in fine* dispone que será el CGPJ quien facilitará la información relativa a los puntos 4º. al 7º del mencionado apartado.

Al respecto, el consejo Fiscal desea destacar que la norma proyectada entra en contradicción con el art. 44.2.n) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, que pretende desarrollar, dado que la ley dispone que será la Comisión Nacional de Estadística Judicial, —regulada en el art. 461.3 LOPJ, desarrollado por el Real Decreto 1184/2006, de 13 de octubre— integrada, entre otros, por el CGPJ y la Fiscalía General del Estado, quien «facilitará los datos estadísticos sobre procesos judiciales que tengan por objeto delitos de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo». Por ello, una vez más, el Consejo Fiscal considera que el presente anteproyecto debiera ir acompañado de una reforma de la Ley 10/2010, de 28 de abril.

El apartado 2.b) 3º) el precepto se refiere al «número de asuntos investigados». De la redacción del propio precepto, que alude a «los datos relativos a la fase de investigación» poniéndolos en contraposición con «la fase judicial» y dado que en este caso no dispone que los datos deban ser aportados por el CGPJ, pudiera inferirse que en este punto solo se están demandando datos de asuntos en fase de investigación preprocesal, por tanto, de investigaciones policiales y del Ministerio Fiscal. Sin embargo, es posible que esa no sea la finalidad pretendida por la norma y que con la misma se busque conocer tanto el número de asuntos investigados por los órganos judiciales como el número de personas investigadas y condenadas. Por ello, se recomienda revisar la redacción para evitar las dudas interpretativas que plantea.





En cualquier caso, estima el Consejo Fiscal que deberían fijarse criterios para asegurar que una misma investigación se contabilice solo una vez, dado el riesgo de que la misma sea computada a la vez como investigación judicial —en su caso— policial y como investigación preprocesal del Ministerio Fiscal en los casos en que la incoación del procedimiento judicial y/o de las Diligencias de Investigación preprocesal penal reguladas en la Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de enero, traiga causa en una previa investigación policial.

En el apartado 2.b) 4º) se introduce la necesidad de contabilizar el «número de personas procesadas». A diferencia del apartado anterior, aquí ya no se habla de asuntos sino del número concreto de personas y, dado que el dato debe ser aportado por el CGPJ, debe entenderse que se refiere exclusivamente a personas investigadas en procedimientos judiciales. Sobre este punto conviene efectuar diversas puntualizaciones.

El primer lugar debería concretarse si el concepto «persona» incluye o no a las personas jurídicas.

En segundo lugar, el Consejo Fiscal considera que debería sustituirse el vocablo «procesadas» por «investigadas» y es que, dadas las penas que lleva aparejado el delito de blanqueo de capitales previsto y penado en el art. 301 CP —prisión de 6 meses a 6 años y multa del tanto al triplo del valor de los bienes—, su investigación y enjuiciamiento se desarrollará por los trámites del procedimiento abreviado y no del sumario ordinario —art. 757 LECrim—. Solo se tramitaría un procedimiento por sumario en los supuestos, cada vez más excepcionales, en que el blanqueo se investigue y juzgue junto con un delito primario castigado con pena de prisión que, en abstracto, supere los 9 años —esencialmente modalidades hiperagravadas de tráfico de drogas—. Por ello, en la mayoría de las causas por blanqueo no hay personas procesadas en sentido estricto.





Tal situación no se producirá en el caso de los delitos de financiación del terrorismo tipificados en el art. 576 CP que sanciona la conducta con penas que llegan hasta los 10 años de prisión.

El apartado 2.b) 7º) alude al «valor en euros de los bienes inmovilizados, incautados o decomisados en los términos establecidos en el artículo 28 de la Directiva (UE) 2024/1260». Los datos deben ser aportados por el CGPJ por lo que el texto se está refiriendo en todo caso a medidas adoptadas por la autoridad judicial.

El concepto de «bienes inmovilizados», al que no alude el art. 28 de la traducción oficial al castellano de la Directiva —que habla solo de embargo y decomiso— no existe en nuestra legislación procesal penal, a diferencia de lo que ocurre con la incautación —aprehensión de bienes, generalmente por parte de la policía en el transcurso de la práctica de diligencias de investigación, con carácter provisional— y el decomiso —que se acuerda en sentencia y supone la pérdida de la propiedad con carácter definitivo—.

En nuestra LECrim, el término técnico para referirse a la «inmovilización» como medida cautelar de naturaleza patrimonial es «embargo». Coincide además con el texto oficial de la Directiva en castellano, cuyo art. 3.5 define el embargo como «la prohibición temporal de transferir, destruir, convertir, enajenar o poner en circulación bienes, o la custodia o el control temporales de bienes».

Por lo expuesto, este Consejo Fiscal propone adaptar la nomenclatura del texto objeto del presente informe a la normativa interna vigente.

Más allá de las cuestiones de técnica legislativa, el Consejo Fiscal debe poner de manifiesto que la obtención de estadísticas fiables pasa necesariamente por dotar a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal de herramientas informáticas que permitan el registro de la información a la que se alude en el precepto proyectado y la obtención de datos estadísticos. Si se mantienen los actuales





sistemas de registro, claramente insuficientes, y las dificultades de interconectividad que los mismos presentan, seguirá siendo extraordinariamente difícil elaborar las estadísticas pretendidas.

La creciente capacidad institucional para integrar información procedente de múltiples fuentes incrementa el potencial preventivo del sistema. Pero esa evolución amplía igualmente la intensidad con la que la actuación administrativa puede proyectarse sobre la esfera jurídica de particulares y operadores económicos. La configuración de un sistema preventivo basado en la evaluación del riesgo exige reconocer a los órganos competentes un ámbito de valoración técnica que permita adaptar la respuesta institucional a la constante evolución de las formas de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Esa flexibilidad constituye un elemento inherente al propio modelo.

Ahora bien, en un sistema construido sobre el riesgo, la garantía última frente a la discrecionalidad no reside en reducir el espacio reservado a la valoración técnica, sino en asegurar que esa valoración se desarrolla dentro de un marco normativo suficientemente determinado y sometido a criterios de control acordes con las exigencias derivadas de los principios de legalidad y seguridad jurídica. La adaptabilidad del sistema y la seguridad jurídica no representan objetivos contrapuestos. Constituyen exigencias complementarias cuya adecuada articulación condiciona la eficacia del propio modelo preventivo.

Finalmente, en lo que interesa al objeto del presente informe, el ARD modifica el art. 68 que quedaría redactado en los siguientes términos:

1. Quedarán adscritas al Servicio Ejecutivo de la Comisión las unidades policiales competentes en materia de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil.

Las policías autonómicas podrán solicitar la adscripción de los funcionarios que estimen necesarios al Servicio Ejecutivo de la Comisión, suscribiendo el correspondiente convenio con la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias que regulará las relaciones entre





ambas autoridades. Dependiendo del número de efectivos y de su especialización, podrán o no constituirse en unidad adscrita o integrarse en las propias unidades de análisis del Servicio Ejecutivo.

2. Las unidades policiales adscritas, bajo la dependencia funcional de la Dirección del Servicio Ejecutivo de la Comisión, colaborarán en el desarrollo de las funciones de análisis e inteligencia financieros atribuidas al Servicio Ejecutivo de la Comisión por el artículo 46 de la Ley 10/2010, de 28 de abril.

En el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, las unidades policiales adscritas reguladas en el párrafo uno del apartado 1 se regirán por lo establecido en el artículo 31.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Los funcionarios y las unidades policiales autonómicas que se adscriban conforme al párrafo dos del apartado 1 se regirán por la normativa autonómica que les sea de aplicación.

3. El Ministerio del Interior, a propuesta de la Comisión, destinará a las unidades policiales adscritas al Servicio Ejecutivo de la Comisión a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil que se estimen necesarios para el ejercicio de las funciones encomendadas a dichas unidades».

El ARD pretende posibilitar que, mediante el correspondiente convenio suscrito con la Comisión Nacional de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, se puedan adscribir al Servicio Ejecutivo funcionarios de las policías autonómicas con competencias en blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación. Asimismo, se incorpora la posibilidad de que se incorporen también funcionarios de la Administración General del Estado competentes en materias conexas con el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación.

La inclusión de las policías autonómicas al Servicio Ejecutivo de la Comisión se valora positivamente por el Consejo Fiscal dado el elevado grado de especialización que están alcanzando y el cada vez mayor número de investigaciones que están desarrollando, especialmente, por delito de blanqueo de capitales. De este modo, se permite algo que era imprescindible: que las policías autonómicas cuenten con un conocimiento más amplio de la situación y con una visión integral del fenómeno criminal lo que, sin duda, repercutirá en una mayor calidad de sus investigaciones. De igual modo, las policías autonómicas





podrán aportar su inteligencia y, así, colaborar activamente con las funciones encomendadas al Servicio Ejecutivo.

Sin embargo, el Consejo Fiscal estima preciso efectuar una consideración al respecto. El párrafo segundo del apartado 1 del precepto, se refiere sin más a las policías autonómicas. Sin embargo, el párrafo segundo del apartado 2 alude de manera expresa a las funciones de Policía Judicial.

En virtud del art. 1 del Real Decreto 769/87, de 19 de junio, *sobre regulación de la Policía Judicial*, las funciones generales de policía judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, en la medida en que deben prestar la colaboración requerida por la Autoridad Judicial o el Ministerio Fiscal en actuaciones concretas encaminadas a la averiguación de delitos o descubrimiento y aseguramiento de delincuentes, con estricta sujeción al ámbito de sus respectivas competencias, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Este precepto y su interpretación integrada con el resto de normas de nuestro ordenamiento jurídico relativas a las funciones de Policía Judicial, ha determinado la configuración de un sistema de Policía Judicial complejo en el que coexisten dos modelos: uno, de Policía Judicial Genérica —o de primer grado utilizando la terminología del Tribunal Supremo— y, otro, de Policía Judicial Específica.

La Policía Judicial Específica está compuesta por las unidades especializadas de Policía Judicial caracterizadas por haber recibido una especial formación y por su capacidad para iniciar investigaciones prejudiciales.

La Policía Judicial Genérica está integrada por el resto de órganos colaboradores con la investigación penal y actúa previo requerimiento del Ministerio Fiscal o de los órganos judiciales. El modelo de Policía Judicial Genérica o de primer grado,





enraíza con la obligación general de auxiliar a la Justicia que compete a todos de conformidad con el art. 118 CE y encuentra su origen en el art. 283 LECrim.

En lo que atañe a las policías autonómicas, solo Ertzaintza, Mossos d'Esquadra y Policía Foral Navarra se encuentran expresamente previstas como Policía Judicial Específica en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, *de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* —disp. Finales 1ª, 2ª y 3ª—.

Dado que existen otras Comunidades Autónomas que han creado cuerpos policiales propios, y para evitar las dudas que la interpretación de la norma pueda generar al respecto de las policías autonómicas que puedan solicitar la adscripción de funcionarios al Servicio Ejecutivo de la Comisión, se estima necesario dotar de mayor precisión el texto proyectado.

3.2 Disposición final primera. Títulos competenciales

Nada se objeta al respecto.

3.3 Disposición final segunda. Entrada en vigor

Se dispone que la norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», con algunas excepciones. La MAIN justifica la necesidad de que la norma entre en vigor a la mayor brevedad posible dado el contexto de la evaluación mutua de GAFI a España, que realizará una revisión completa del marco de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Al respecto, se indica que «es fundamental actualizar cuanto antes la normativa nacional a las cuestiones necesarias para la evaluación del GAFI, con el objetivo de mantener buenos resultados que fortalezcan la confianza internacional en la economía española. Aunque parte de las actualizaciones





requieren rango de ley, se considera oportuno acelerar las cuestiones con rango reglamentario que no requieren una actualización con rango de ley».

Nada se objeta al respecto.

3.4. Propuesta

El ARD examinado presenta, en términos generales, una orientación técnicamente correcta y coherente con los estándares internacionales y europeos en la materia. Su propósito de reforzar el modelo preventivo partiendo del previo análisis de los riesgos, de actualizar los mecanismos de identificación y control incluyendo ámbitos especialmente sensibles como los criptoactivos o las relaciones no presenciales y de mejorar la coordinación institucional responde a necesidades reales del sistema. Desde esta perspectiva, y en lo que atañe a las funciones constitucionales del Ministerio Fiscal, no cabe desconocer que una estructura administrativa de inteligencia financiera fortalecida contribuye a mejorar la detección temprana de conductas susceptibles de integrar delitos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

La evolución descrita posee, además, una evidente dimensión institucional.

La experiencia acumulada durante los últimos años demuestra que la investigación de los delitos de blanqueo de capitales rara vez se inicia mediante la constatación inmediata del hecho delictivo antecedente. Con frecuencia, encuentra su origen en la identificación de movimientos financieros atípicos, en la detección de estructuras patrimoniales carentes de justificación económica aparente o en la reiteración de operaciones cuya verdadera significación sólo resulta apreciable cuando son examinadas de forma integrada.

La eficacia de la investigación patrimonial depende, por ello, cada vez menos de la capacidad de reacción frente a un hecho ya consumado y cada vez más de la aptitud del sistema para producir conocimiento estratégico que permita identificar





anticipadamente ámbitos de riesgo, sectores especialmente expuestos y modalidades emergentes de ocultación patrimonial. La inteligencia financiera deja así de constituir un mero mecanismo de apoyo a la investigación penal para convertirse en uno de sus presupuestos funcionales. No sustituye la investigación judicial. La hace posible en condiciones de mayor racionalidad.

En este sentido cabe precisar que la definición y ejecución de la política criminal del Estado no dependen exclusivamente de las reformas del Derecho penal sustantivo o procesal. Descansan también sobre la capacidad de las instituciones públicas para disponer de información suficientemente fiable que permita comprender la evolución de los fenómenos criminales, identificar ámbitos de especial riesgo y orientar, sobre bases objetivas, la actuación de los órganos llamados a prevenir y perseguir las manifestaciones más complejas de delincuencia económica. En ese marco, la inteligencia financiera adquiere una relevancia que trasciende el ámbito estrictamente administrativo en el que tradicionalmente se ha desarrollado. No sólo facilita la detección temprana de estructuras patrimoniales u operaciones cuya significación únicamente resulta apreciable mediante el análisis integrado de la información disponible. Proporciona, además, un conocimiento estratégico que contribuye a una más adecuada planificación institucional de la respuesta pública frente al blanqueo de capitales y a la financiación del terrorismo.

No se trata de desplazar las competencias que el ordenamiento atribuye a las autoridades responsables de la investigación y persecución penal, ni de anticipar el ejercicio del *ius puniendi*. Se trata de reconocer que la calidad del conocimiento disponible condiciona, de manera cada vez más intensa, la eficacia de las decisiones que dichas autoridades han de adoptar en el ejercicio de sus respectivas funciones. Desde esa perspectiva, la inteligencia financiera constituye uno de los presupuestos sobre los que puede asentarse una política criminal más eficaz y mejor informada.

Precisamente por ello el ARD incide en ese espacio intermedio entre la prevención administrativa y la reacción penal, es obligado analizarlo desde una





perspectiva más exigente: la de la efectiva integración entre ambos planos. La experiencia práctica y la jurisprudencia del Tribunal Supremo han puesto de manifiesto de forma reiterada que el blanqueo de capitales constituye una manifestación de criminalidad compleja, frecuentemente transnacional, que se articula a través de estructuras opacas y cuya prueba descansa de manera predominante en indicios plurales y convergentes. Idénticos criterios resultan aplicables a los delitos de financiación del terrorismo. Ese modelo de persecución penal exige información útil, canalizada con rapidez y utilizable en el proceso penal como indicios y fuente de prueba.

Es en este punto donde el Consejo Fiscal entiende que debería fortalecerse la regulación proyectada. El ARD refuerza de manera notable los órganos administrativos, especialmente la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales y el Comité de Inteligencia Financiera —en los que participa el Ministerio Fiscal— y atribuye a este último un papel central en la elaboración del ANR y en la coordinación de la inteligencia financiera. Pero ese reforzamiento, siendo positivo, resulta insuficiente si no va acompañado de una verdadera articulación funcional que garantice el flujo inmediato y operativo de la información hacia el sistema penal.

El modelo diseñado adolece de una cierta indeterminación en lo que constituye el elemento clave para la eficacia de la persecución penal: la obligación de traslado inmediato de los indicios delictivos. El texto no contiene una previsión expresa, clara y categórica que imponga a los órganos de inteligencia financiera el deber de remitir sin demora al Ministerio Fiscal o a los órganos judiciales cualquier información que presente apariencia de delito.

Esta ausencia puede tener consecuencias prácticas relevantes en la medida en que puede propiciar espacios de retención o filtrado administrativo de la información que, aun bienintencionados, resulten incompatibles con el principio de legalidad penal y con la exigencia de inmediatez en la reacción frente al delito que ha subrayado de forma constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo.





El anteproyecto no establece mecanismos específicos que garanticen que la información relevante generada por el SEPBLAC o por el Comité de Inteligencia Financiera llegue a las autoridades judiciales de forma directa, preferente y en tiempo útil para la adopción de decisiones procesales.

Otro aspecto particularmente relevante es el relativo a la utilización procesal de la información financiera. El ARD potencia la obtención y el análisis de datos, pero necesita ir acompañado de una regulación de las condiciones necesarias para que esos datos puedan integrarse adecuadamente en el proceso penal. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha admitido reiteradamente el valor indiciario de la información procedente de ámbitos administrativos, siempre que se garantice su trazabilidad, su fiabilidad y la posibilidad de contradicción. Esta transición del dato administrativo al dato procesal requiere mecanismos normativos que aseguren que la información se conserva, se documenta y se transmite de manera que pueda ser utilizada con plenitud de garantías en sede judicial.

En este contexto, resulta especialmente significativa la ausencia de un protocolo específico para situaciones de urgencia. La experiencia demuestra que, en ámbitos como la financiación del terrorismo, las redes de blanqueo transnacional o las operaciones con criptoactivos de alto riesgo, el factor tiempo resulta decisivo. La posibilidad de movilizar fondos con rapidez, de fragmentar operaciones o de trasladar recursos a jurisdicciones opacas exige una respuesta inmediata por parte del sistema penal. Por ello, el ARD precisa ir acompañado de un mecanismo normativamente definido que articule esa respuesta, fijando plazos y estableciendo canales directos de comunicación que prevean la activación de estructuras de coordinación urgente entre el SEPBLAC y la autoridad judicial.

Desde una perspectiva constructiva, todas estas observaciones no desvirtúan el sentido general favorable que merece la reforma, pero sí ponen de manifiesto la necesidad de introducir determinados ajustes para que el sistema funcione de manera plenamente eficaz. Esos ajustes pasan, esencialmente, por reforzar la





conexión entre la inteligencia financiera y la investigación penal, situando al Ministerio Fiscal en una posición, no meramente participativa, sino operativa. Resulta imprescindible, en primer lugar, que la norma establezca con claridad el deber de comunicación inmediata de cualquier indicio delictivo al Ministerio Fiscal, evitando cualquier margen de dilación o filtrado. En segundo lugar, se hace necesario articular canales de comunicación directa, seguros y permanentes entre el SEPBLAC y la Fiscalía, que permitan el intercambio de información en tiempo real, sin intermediaciones que puedan ralentizar el proceso.

Del mismo modo, sería conveniente que la norma incorporara un protocolo específico de actuación urgente, capaz de activarse automáticamente en supuestos de especial gravedad, garantizando la comunicación inmediata de la información y la posibilidad de adoptar medidas cautelares sin demora. Junto a ello, debe asegurarse el acceso directo del Ministerio Fiscal a los análisis de riesgos y a la información estratégica que se genere en el sistema, de modo que pueda orientar su actuación contando con una visión integral del fenómeno criminal. Finalmente, es necesario establecer criterios de trazabilidad de la información que permitan su adecuada incorporación al proceso penal, evitando que se pierda su valor probatorio.

A la vista de las consideraciones expuestas, y con el fin de dotar de efectividad real a los criterios ya señalados, procede añadir una reflexión específica sobre los instrumentos de articulación práctica del sistema, pues la experiencia demuestra que en esta materia la mera previsión normativa resulta insuficiente si no va acompañada de mecanismos operativos claros, estables y verificables.

En este sentido, la coordinación entre el Servicio Ejecutivo de la Comisión, el Comité de Inteligencia Financiera y el Ministerio Fiscal no puede descansar únicamente en la pertenencia común a órganos colegiados o en fórmulas genéricas de colaboración, sino que debe concretarse en estructuras funcionales delimitadas, con reglas de actuación predefinidas. La eficacia del modelo exige, en primer término, la existencia de canales permanentes de comunicación





directa entre el SEPBLAC y la Fiscalía concebidos, no como vías excepcionales, sino como cauces ordinarios de intercambio de información. Tales canales deberían operar sobre plataformas seguras, con acceso restringido y trazabilidad completa de las comunicaciones, permitiendo la remisión inmediata de informes, datos financieros y alertas sin necesidad de intermediaciones administrativas que puedan introducir retrasos o distorsiones.

Junto a ello, resulta especialmente conveniente la institucionalización de ámbitos de coordinación estables en un doble plano. Por un lado, en el nivel estratégico, mediante la participación efectiva del Ministerio Fiscal en la elaboración y revisión del análisis nacional de riesgos, de modo que la interpretación penal del fenómeno del blanqueo y de la financiación del terrorismo se incorpore desde su fase de diagnóstico. Por otro, en el nivel operativo, a través de la creación de foros técnicos permanentes entre el SEPBLAC y la Fiscalía, con reuniones periódicas y agenda estructurada, que permitan compartir tipologías, detectar tendencias emergentes y anticipar dinámicas criminales. Esta coordinación continuada resulta particularmente relevante en un ámbito en el que la evolución de los instrumentos financieros y de las técnicas de ocultación del capital ilícito es constante.

La razón de esa participación trasciende las exigencias ordinarias de coordinación entre Administraciones. La inteligencia financiera no constituye únicamente un producto de interés para la supervisión administrativa. Representa también un instrumento de extraordinario valor para la orientación de la política criminal frente a la delincuencia económica organizada. De ahí que el conocimiento estratégico generado por el sistema preventivo deba poder proyectar sus efectos sobre las instituciones constitucionalmente llamadas a promover la acción de la justicia, dentro del pleno respeto al régimen competencial establecido por el ordenamiento.

A estos mecanismos de carácter estable debe añadirse la previsión de fórmulas de actuación conjunta en supuestos de especial complejidad o gravedad. En estos casos, la experiencia aconseja la conformación de equipos de trabajo





integrados en los que participen representantes del Ministerio Fiscal pertenecientes al Órgano Fiscal o Fiscalía Especial en cada caso competente, del SEPBLAC y de las unidades de Policía Judicial especializadas, con el objetivo de articular una respuesta coordinada desde las primeras fases de la detección. No se trata de desdibujar las funciones propias de cada institución, sino de asegurar que la información y la capacidad de análisis se ponen en común en el momento en que resultan más útiles para la investigación penal.

Especial atención merece, finalmente, la garantía de la trazabilidad de la información, elemento que constituye un presupuesto imprescindible para su posterior utilización en el proceso penal. La experiencia jurisprudencial ha puesto de relieve que la validez probatoria de la información obtenida en el ámbito administrativo depende en gran medida de la posibilidad de reconstruir de manera íntegra su recorrido, desde su origen hasta su incorporación a la causa. Por ello, el sistema debería asegurar que toda información generada o tratada por el SEPBLAC o por los órganos de inteligencia financiera quede sujeta a un sistema de registro que permita identificar con precisión su procedencia, las operaciones de análisis a las que ha sido sometida, los criterios utilizados para su valoración y las sucesivas transmisiones realizadas.

Este registro, que necesariamente habría de integrarse en sistemas tecnológicos adecuados, debería garantizar que cada comunicación al Ministerio Fiscal queda documentada con referencia expresa al contenido transmitido, la fecha y hora de la remisión y los responsables de esta, evitando así cualquier quiebra de la cadena de custodia informativa. De este modo, no solo se refuerza la seguridad jurídica y el control interno del sistema, sino que se facilita de manera decisiva la eventual incorporación de esos datos al proceso penal con pleno respeto a las garantías que reconoce el art. 24 CE, al permitir su sometimiento a contradicción y su valoración en condiciones de fiabilidad.

En definitiva, la efectividad de las reformas analizadas no depende únicamente del reforzamiento de las estructuras de inteligencia financiera, sino de su adecuada conexión con el sistema penal. Esa conexión exige instrumentos





concretos de coordinación y control que aseguren que la información fluye de manera inmediata, ordenada y verificable hacia el Ministerio Fiscal, evitando espacios de opacidad o discontinuidad y permitiendo que la inteligencia se transforme, cuando proceda, en acción penal eficaz.

Las anteriores consideraciones permiten formular una reflexión final.

El proyecto sometido a informe no debe ser contemplado únicamente como una reforma destinada a perfeccionar determinados instrumentos administrativos de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Las modificaciones proyectadas evidencian una evolución del sistema preventivo coherente con la creciente complejidad de las formas de delincuencia económica y con los estándares internacionales y europeos actualmente vigentes.

Esencialmente porque esa evolución atribuye una importancia creciente a la producción, integración y utilización de inteligencia financiera, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de análisis exige un desarrollo paralelo de las garantías que disciplinan su ejercicio. Cuanto mayor sea la relevancia que el sistema atribuya al conocimiento estratégico, mayor deberá ser también el esfuerzo del ordenamiento por asegurar la trazabilidad de los procesos de análisis y el pleno respeto a los principios de legalidad, y control jurisdiccional.

Se trata, en definitiva, de reconocer que la eficacia de la persecución penal depende, en medida creciente, de la calidad del conocimiento estratégico disponible antes -incluso- de la apertura del procedimiento penal. Desde esa perspectiva, el fortalecimiento de la inteligencia financiera constituye una oportunidad para reforzar la dimensión estratégica de la política criminal del Estado, siempre que ese fortalecimiento se produzca dentro de un marco normativo que preserve la seguridad jurídica, delimite con precisión las competencias de los distintos órganos intervinientes y garantice el pleno respeto a los derechos fundamentales. Sólo desde ese equilibrio podrá alcanzarse plenamente la finalidad perseguida por la reforma.





FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

CONSEJO FISCAL

Presidenta

Madrid, a 28 de julio de 2026

Teresa Peramato Martín

FISCAL GENERAL DEL ESTADO Y PRESIDENTA DEL CONSEJO FISCAL

