

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Resumen del Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos relativo a la propuesta de la Comisión por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 y la Directiva 2009/101/CE

Acceso a información sobre la titularidad real e implicaciones para la protección de datos

(El texto completo del presente dictamen está disponible en inglés, francés y alemán en el sitio web del SEPD www.edps.europa.eu)

(2017/C 85/04)

El 5 de julio de 2016, la Comisión publicó una serie de modificaciones a la Directiva (UE) 2015/849 y a la Directiva 2009/101/CE destinadas a luchar de forma directa e incisiva contra la evasión fiscal, así como contra el blanqueo de capitales, a fin de establecer un sistema tributario más justo y eficaz. El presente dictamen examina las implicaciones que tienen dichas modificaciones para la protección de datos.

En general parecen adoptar un enfoque más estricto que antes para abordar el problema de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En este aspecto, las medidas propuestas se centran, entre otras cosas, en los nuevos canales y modalidades para transferir fondos ilegales a la economía legal (por ejemplo, monedas virtuales, plataformas de cambio de divisas, etc.).

Aunque no expresamos un juicio de valor sobre los propósitos que persiguen estos actos legislativos, en este caso en concreto nos preocupa que las modificaciones introduzcan asimismo otros objetivos, distintos de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, que no parecen definirse con claridad.

El tratamiento de los datos personales recopilados con un propósito para otro distinto que no guarda relación alguna con el primero infringe el principio de protección de datos basado en la limitación del propósito, y amenaza la aplicación del principio de proporcionalidad. En particular, en relación con estas modificaciones cabe preguntarse por qué determinadas formas de tratamiento invasivo de datos personales, que resultan aceptables en relación con el blanqueo de capitales y la lucha contra el terrorismo, son necesarias fuera de dichos contextos y si son proporcionadas.

En lo que se refiere a la proporcionalidad, las modificaciones se desvían del enfoque basado en los riesgos que adopta la versión vigente de la Directiva de lucha contra el blanqueo de capitales, ya que el mayor riesgo de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y delitos graves relacionados no permitiría su detección y evaluación en tiempo útil.

Asimismo se eliminan las salvaguardas existentes que habrían concedido un cierto grado de proporcionalidad, por ejemplo, al establecer las condiciones para acceder a la información sobre transacciones financieras por parte de las Unidades de Información Financiera.

Por último, y lo más importante, las modificaciones amplían considerablemente el acceso a la información sobre la titularidad real tanto por parte de las autoridades competentes como del público, en tanto que herramienta para facilitar y optimizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. En la forma en que se aplica esta solución observamos falta de proporcionalidad, así como riesgos importantes e innecesarios para los derechos personales a la privacidad y la protección de datos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes de la Directiva contra el blanqueo de capitales

1. En mayo de 2015 se adoptó una nueva Directiva de lucha contra el blanqueo de capitales (en lo sucesivo, «Directiva LBC») ⁽¹⁾. El objetivo declarado de este nuevo acto legislativo era mejorar los instrumentos para luchar contra el blanqueo de capitales, ya que los flujos de dinero ilícito amenazan con dañar la integridad, estabilidad y reputación del sector financiero, así como el mercado interior de la Unión y el desarrollo internacional.

⁽¹⁾ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

2. La protección de la solvencia, integridad y estabilidad de las entidades financieras y de crédito, y la confianza en el sistema financiero no son los únicos objetivos que persigue la Directiva LBC. De hecho, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI ⁽¹⁾) revisó en junio de 2003 sus Recomendaciones para incluir la financiación del terrorismo, y presentó requisitos más detallados en relación con la identificación y verificación de clientes. Señaló que las situaciones que presentan un mayor riesgo de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo podrían justificar medidas más estrictas, y que las situaciones de menor riesgo podrían justificar controles menos rigurosos.
3. Por consiguiente, la Directiva LBC establece una serie de normas articuladas destinadas a evitar tanto el blanqueo de capitales como la financiación del terrorismo mediante flujos financieros ilícitos. Adopta una aplicación, basada en el riesgo, de la debida diligencia del cliente ante transacciones sospechosas. Se basa en la obtención y el análisis de información sobre la titularidad real y en las actividades de investigación coordinadas de las UIF (Unidades de Información Financiera) creadas en los Estados miembros.

1.2. La Propuesta: lucha contra la evasión fiscal y la financiación del terrorismo

4. El 2 de febrero de 2016, la Comisión Europea publicó una Comunicación que establecía un Plan de acción para reforzar la lucha contra la financiación del terrorismo, que incluía modificaciones en la Directiva LBC para luchar contra el blanqueo de capitales a través de plataformas de transferencias y monedas virtuales y para redefinir el papel de las UIF ⁽²⁾.
5. Asimismo, parece que algunos escándalos financieros ⁽³⁾ y un mayor riesgo de evasión fiscal han llamado la atención de la Comisión sobre la necesidad de volver a calibrar la acción de la Directiva LBC y dirigirla más directamente a la evasión fiscal que, en la versión vigente de la Directiva, solo se considera una fuente de fondos ilícitos, pero no es objeto de medidas directas.
6. El 5 de julio de 2016, la Comisión publicó una serie de modificaciones (en lo sucesivo, «Propuesta») a la Directiva LBC y a la Directiva 2009/101/CE que, en el contexto de una acción coordinada con el G-20 y la OCDE, tienen por objetivo luchar de forma directa e incisiva contra la evasión fiscal de las personas jurídicas y físicas con el fin de establecer un sistema tributario más justo y eficaz ⁽⁴⁾. Cabe señalar, en este contexto, que en contra de lo expuesto en el considerando 42, el SEPD no fue consultado antes de la adopción de la Propuesta ⁽⁵⁾.
7. Posteriormente, el Consejo de la Unión Europea, que adoptó el 19 de diciembre un texto transaccional (en lo sucesivo, «Posición del Consejo» ⁽⁶⁾) solicitó el dictamen del SEPD. La Posición del Consejo solo pretende modificar la Directiva LBC (pero no la Directiva 2009/101/CE) y se centra ante todo en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Aunque el objetivo de luchar contra la evasión fiscal ya no se menciona expresamente, se mantienen herramientas que, en la Propuesta, tenían por finalidad lograr ese objetivo (por ejemplo, acceso público a información sobre la titularidad real y acceso a información sobre blanqueo de capitales por parte de las autoridades tributarias), si bien modificadas hasta cierto punto.

1.3. Alcance del presente Dictamen

8. El Dictamen analiza el impacto que tiene la Propuesta en los derechos fundamentales a la privacidad y la protección de datos. También exponemos la forma en que dicho impacto cambia tras la adopción de la Posición del Consejo.
9. El Dictamen también examina la necesidad y proporcionalidad del tratamiento de datos en virtud de las modificaciones propuestas de la Directiva LBC a la vista de los objetivos definidos en el acto legislativo. Cuando hacemos referencia a la Propuesta, aunque esta propone modificaciones de dos directivas distintas, la tratamos como un único instrumento normativo integrado.

⁽¹⁾ El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental creado en 1989 por los Ministros de sus jurisdicciones miembros. Los objetivos del GAFI son establecer normas y promover la aplicación efectiva de medidas legales, reglamentarias y operativas para luchar contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y otras amenazas para la integridad del sistema financiero internacional.

⁽²⁾ COM(2016) 050 final.

⁽³⁾ La Comisión menciona expresamente el escándalo de los «Papeles de Panamá» en su *Comunicación relativa a las medidas adicionales encaminadas al refuerzo de la transparencia y a la lucha contra la evasión y la elusión fiscales*, COM(2016) 451, final.

⁽⁴⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE, COM(2016) 450 final.

⁽⁵⁾ No se presentó al SEPD un proyecto del texto antes de su publicación el 5 de julio de 2016.

⁽⁶⁾ Véase <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15468-2016-INIT/en/pdf>

10. Los órganos jurisdiccionales ya prestan especial atención a la interacción entre esta política pública y los derechos fundamentales. En el asunto *Digital Rights Ireland* ⁽¹⁾, el Tribunal de Justicia reconoce que la lucha contra el terrorismo internacional y la gran delincuencia constituye un objetivo de interés general ⁽²⁾. Sin embargo, puesto que los instrumentos legales adoptados para alcanzar ese objetivo interfieren con los derechos fundamentales a la privacidad y la protección de datos, en opinión del Tribunal, es necesario examinar la proporcionalidad de dichas medidas ⁽³⁾.
11. Por consiguiente, el propósito de este Dictamen no es hacer un juicio de valor de los objetivos políticos elegidos por el legislador. Más bien, nuestra atención se centra en los instrumentos y modos de actuación que adopta el acto legislativo. Nos proponemos garantizar que los objetivos legítimos de esta política se alcancen de forma eficaz y oportuna, con la menor interferencia en el ejercicio de los derechos fundamentales y dentro del pleno cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

4. CONCLUSIÓN

65. La Comisión propone nuevas modificaciones a la Directiva LBC a fin de adaptarla a la innovación técnica y financiera y a los nuevos medios utilizados para el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Al mismo tiempo, la Propuesta pretende mejorar la transparencia de los mercados financieros en diversos aspectos, entre ellos, la lucha contra la evasión fiscal, la protección de los inversores y la lucha contra abusos del sistema financiero.
66. Hemos examinado la Propuesta y consideramos que esta tendría que haber satisfecho las siguientes exigencias:
 - Garantizar que todo tratamiento de datos personales tenga un propósito legítimo, específico y bien identificado, y esté vinculado a él de forma necesaria y proporcional. Que el encargado del tratamiento de los datos personales deba identificarse y ser responsable del cumplimiento de las normas en materia de protección de datos.
 - Garantizar que toda limitación del ejercicio de los derechos fundamentales a la privacidad y la protección de datos se establezca en el acto legislativo, respete su esencia y, con arreglo al principio de proporcionalidad, solo se adopte si es necesaria para alcanzar objetivos de interés general reconocidos por la Unión o por la necesidad de proteger los derechos y libertades de terceros.
 - Garantizar un examen adecuado de la proporcionalidad de las medidas propuestas en relación con los objetivos perseguidos, ya que las medidas de emergencia que resultan aceptables para hacer frente al riesgo de atentados terroristas podrían resultar excesivas si se aplican para evitar el riesgo de evasión fiscal.
 - Mantener salvaguardas que habrían concedido un cierto grado de proporcionalidad (por ejemplo, al establecer las condiciones para acceder a la información sobre transacciones financieras por parte de las UIF).
 - Permitir el acceso a información sobre la titularidad real con arreglo al principio de proporcionalidad, entre otras cosas, permitiendo dicho acceso únicamente a entidades encargadas del cumplimiento de la ley.

Bruselas, 2 de febrero de 2017.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Supervisor Europeo de Protección de Datos

⁽¹⁾ Sentencia del TEJ de 8 de abril de 2014 en los asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

⁽²⁾ *Digital Rights Ireland*, apartados 41 y 42.

⁽³⁾ Asimismo, el Tribunal aclara que «debido, por una parte, al importante papel que desempeña la protección de los datos de carácter personal en lo relativo al derecho fundamental al respeto de la vida privada y, por otra parte, a la magnitud y gravedad de la injerencia en este derecho que supone la Directiva 2006/24, la facultad de apreciación del legislador de la Unión resulta reducida, por lo que el control de dicha facultad debe ser estricto», *Digital Rights Ireland*, apartados 45 a 48.