



CERTIFICACIÓN DE ACUERDO RELATIVO A INFORME

Acto que se certifica: Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 26 de mayo de 2022, por el que se ha aprobado el siguiente:

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO DE TITULARIDADES REALES Y SE APRUEBA SU REGLAMENTO

I. ANTECEDENTES

1.- Con fecha 5 de abril de 2022, procedente de la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, tuvo entrada en el Consejo General del Poder Judicial, a efectos de la evacuación del correspondiente informe, conforme a lo dispuesto en el artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el proyecto de Real Decreto por el que se crea el Registro de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento.

2.- La Comisión Permanente del Consejo, en su reunión del día 28 de abril de 2022, designó Ponente de este informe al Vocal Wenceslao Francisco Olea Godoy.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CGPJ

3.- La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio), tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *[n]ormas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales*”, *“leyes penales (...)”* y *“cualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna”* (apartados 6, 8 y 9 del art. 561.1 LOPJ).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Secretaría General

4.- Debe tenerse presente que este es el marco normativo aplicable, toda vez que el artículo 599.1.12 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, fue redactado por el apartado cincuenta y tres del artículo único de la L.O. 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial («B.O.E.» 29 diciembre) si bien esta modificación no será de aplicación hasta la constitución del primer Consejo General del Poder Judicial que lo haga tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre (disposición transitoria tercera L.O. 4/2018).

5.- Atendiendo al dictado del citado artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio), en aras a una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad consultiva que allí se prevé a favor de este Consejo, y considerado el contenido del Proyecto de Decreto remitido, el informe que se emite se limitará al examen y alcance de las normas que en él se incluyen específicamente, evitando cualquier consideración sobre cuestiones ajenas a la materia sometida por la Ley a la función consultiva de este Órgano Constitucional.

6.- Sin perjuicio de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

7.- De manera más específica, dado que el Consejo está llamado a expresar su opinión en cuestiones que afectan directamente a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales, y que la configuración y la regulación del Registro de Titularidades Reales (RETIR) se encuentran vinculadas al objeto y finalidad de la ley de la que trae causa, que no es otra que la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, es incuestionable la competencia de este órgano constitucional para emitir el presente informe.



III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO OBJETO DE INFORME

8.- El Proyecto de Real Decreto se articula a través de un Preámbulo, un artículo único de creación del Registro de Titularidades Reales y la aprobación de su Reglamento, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales.

9.- El Reglamento del RETIR se desarrolla en ocho artículos.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES

10.- Tal y como señala la MAIN que acompaña al proyecto de real decreto objeto de informe este tiene por objeto la creación del Registro de Titularidades Reales (RETIR) y establecer el régimen reglamentario que lo ha de regir.

11.- El marco legal que sirve de habilitación a la norma y al desarrollo reglamentario proyectados se encuentra, en primer término, en la disposición adicional tercera de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (LPBCPT), añadida por el artículo 3.28 del Real Decreto-ley 7/202, de 27 de abril¹. Esta establece:

«Disposición adicional tercera. Registro de Titularidades Reales.

1. Mediante real decreto se creará en el Ministerio de Justicia el Registro de Titularidades Reales, registro central y único en todo el territorio nacional, que contendrá la información a la que se refieren los artículos 4, 4 bis y 4 ter, relativa a todas las personas jurídicas españolas y las entidades o estructuras sin personalidad jurídica que tengan la sede de su dirección efectiva o su principal actividad en España, o que estén administradas o gestionadas por personas físicas o jurídicas residentes o establecidas en España. Las personas físicas cuyos datos personales se conserven en el registro en calidad de titularidades reales deben ser informadas al respecto de conformidad con la normativa vigente en materia de protección de datos personales.

2. En el registro se incluirán también los datos de las entidades o estructuras sin personalidad jurídica que, no estando gestionadas o administradas desde España u otro Estado de la Unión Europea, y no estando registradas por otro Estado de

¹ Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores.



la Unión Europea, pretendan establecer relaciones de negocio, realizar operaciones ocasionales o adquirir bienes inmuebles en España.

3. La información se conservará y actualizará durante la vida de las personas jurídicas o entidades o estructuras sin personalidad jurídica, y se mantendrá por un periodo de 10 años tras su extinción. En los casos previstos en el apartado 2, la información se conservará y actualizará durante el tiempo en que se prolongue la relación de negocios o la propiedad de los inmuebles, y se mantendrá por un periodo de 10 años tras la finalización de la relación de negocios, la venta del inmueble o la terminación de la operación ocasional.

4. El Registro de Titularidades Reales será gestionado por el Ministerio de Justicia, que además de los datos recabados de manera directa, centralizará la información de titularidad real disponible en los Registros de Fundaciones, Asociaciones, Mercantil y otros registros que puedan recoger la información de las entidades inscritas, así como la obtenida por el Consejo General del Notariado.

5. Las fundaciones, asociaciones, y en general, todas las personas jurídicas, los fideicomisos tipo trust y entidades o estructuras sin personalidad jurídica que no declaren su titularidad real a través del Registro Mercantil, o los Registros de Fundaciones, Asociaciones u otros donde estuvieran inscritas, por no estar regulada dicha vía de declaración, deberán declarar al Registro de Titularidades Reales la información relacionada en los artículos 4 bis y 4 ter y actualizar los datos cuando se produzcan cambios en la titularidad real. En todo caso, se realizará una declaración anual y en el supuesto de que no se hayan producido cambios en la titularidad real se realizará una declaración confirmando este extremo.

6. Reglamentariamente se regulará el tratamiento que se dará a la información suministrada por varias de las indicadas fuentes, cuando sea discrepante, de acuerdo con el principio de preferencia del dato que sea más relevante, por su fecha o por la fiabilidad de la forma en que el mismo ha sido obtenido, siempre teniendo presente la naturaleza electrónica del Registro y su finalidad.»

12.- Conviene retener que el artículo 4 LPBCPT establece lo siguiente:

«Artículo 4. Identificación del titular real

1. Mediante real decreto se creará en el Ministerio de Justicia el Registro de Titularidades Reales, registro central y único en todo el territorio nacional, que contendrá la información a la que se refieren los artículos 4, 4 bis y 4 ter, relativa a todas las personas jurídicas españolas y las entidades o estructuras sin personalidad jurídica que tengan la sede de su dirección efectiva o su principal actividad en España, o que estén administradas o gestionadas por personas



físicas o jurídicas residentes o establecidas en España. Las personas físicas cuyos datos personales se conserven en el registro en calidad de titularidades reales deben ser informadas al respecto de conformidad con la normativa vigente en materia de protección de datos personales.

2. En el registro se incluirán también los datos de las entidades o estructuras sin personalidad jurídica que, no estando gestionadas o administradas desde España u otro Estado de la Unión Europea, y no estando registradas por otro Estado de la Unión Europea, pretendan establecer relaciones de negocio, realizar operaciones ocasionales o adquirir bienes inmuebles en España.

3. La información se conservará y actualizará durante la vida de las personas jurídicas o entidades o estructuras sin personalidad jurídica, y se mantendrá por un periodo de 10 años tras su extinción. En los casos previstos en el apartado 2, la información se conservará y actualizará durante el tiempo en que se prolongue la relación de negocios o la propiedad de los inmuebles, y se mantendrá por un periodo de 10 años tras la finalización de la relación de negocios, la venta del inmueble o la terminación de la operación ocasional.

4. El Registro de Titularidades Reales será gestionado por el Ministerio de Justicia, que además de los datos recabados de manera directa, centralizará la información de titularidad real disponible en los Registros de Fundaciones, Asociaciones, Mercantil y otros registros que puedan recoger la información de las entidades inscritas, así como la obtenida por el Consejo General del Notariado.

5. Las fundaciones, asociaciones, y en general, todas las personas jurídicas, los fideicomisos tipo trust y entidades o estructuras sin personalidad jurídica que no declaren su titularidad real a través del Registro Mercantil, o los Registros de Fundaciones, Asociaciones u otros donde estuvieran inscritas, por no estar regulada dicha vía de declaración, deberán declarar al Registro de Titularidades Reales la información relacionada en los artículos 4 bis y 4 ter y actualizar los datos cuando se produzcan cambios en la titularidad real. En todo caso, se realizará una declaración anual y en el supuesto de que no se hayan producido cambios en la titularidad real se realizará una declaración confirmando este extremo.

6. Reglamentariamente se regulará el tratamiento que se dará a la información suministrada por varias de las indicadas fuentes, cuando sea discrepante, de acuerdo con el principio de preferencia del dato que sea más relevante, por su fecha o por la fiabilidad de la forma en que el mismo ha sido obtenido, siempre teniendo presente la naturaleza electrónica del Registro y su finalidad.»

13.- Por su parte, el artículo 4 bis LPBCPT, también en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2021, dispone:



«Artículo 4 bis. Información de titularidad real de personas jurídicas.»

1. Sin perjuicio de las obligaciones que les fueran exigibles por su normativa reguladora, las sociedades mercantiles, fundaciones, asociaciones y cuantas personas jurídicas estén sujetas a la obligación de declarar su titularidad real, constituidas conforme a la legislación española o con domicilio social o sucursal en España, están obligadas a obtener, conservar y actualizar la información del titular o los titulares reales de esa persona jurídica, de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 4. La información de los titulares reales se conservará por un plazo de 10 años a contar desde el cese de su condición de titular real en los términos establecidos reglamentariamente.

2. Cuando establezcan relaciones de negocio o realicen operaciones ocasionales, las entidades previstas en el apartado 1 tendrán a disposición de los sujetos obligados la información a la que se refiere este artículo, a fin de que se pueda dar cumplimiento a las obligaciones en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

3. La información actualizada sobre la titularidad real será mantenida por:

- a) El administrador único o los administradores mancomunados o solidarios.
- b) El Consejo de Administración, así como, en particular, el secretario del Consejo de Administración, sea o no consejero.
- c) El patronato y el secretario.
- d) El órgano de representación de la asociación y el secretario.

4. Todas las personas físicas que tengan la condición de titulares reales conforme a lo dispuesto en el artículo 4, tendrán la obligación de suministrar de forma inmediata, desde el momento en que tengan conocimiento de ese hecho, a las personas relacionadas en el apartado 3, su condición de titulares reales, con inclusión de los siguientes datos de identificación:

- a) Nombre y apellidos.
- b) Fecha de nacimiento.
- c) Tipo y número de documento identificativo (en el caso de nacionales españoles o residentes en España se incluirá siempre el documento expedido en España).
- d) País de expedición del documento identificativo, en caso de no utilizarse el Documento Nacional de Identidad o la tarjeta de residente en España.
- e) País de residencia.
- f) Nacionalidad.
- g) Criterio que cualifica a esa persona como titular real.
- h) En caso de titularidades reales por propiedad directa o indirecta de acciones o derechos de voto, porcentaje de participación, con inclusión,



en el caso de propiedad indirecta, de la información sobre las personas jurídicas interpuestas y su participación en cada una de ellas.

- i) Aquellos otros que, mediante norma reglamentaria, puedan determinarse.»*

14.- Y el artículo 4 ter de la misma LPBCPT, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2021, establece:

«Artículo 4 ter. Información de titularidad real de fideicomisos como el trust y otros instrumentos jurídicos análogos.

1. Las personas físicas o jurídicas residentes o con establecimiento en España que actúen como fiduciarios, gestionando o administrando fideicomisos como el trust anglosajón y otros tipos de instrumentos jurídicos análogos con actividades en España, están obligadas a obtener, conservar y actualizar la información de los titulares reales, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.2. c) y d). La información de los titulares reales se conservará por un plazo de 10 años a contar desde el cese de su condición de titular real.

2. Cuando establezcan relaciones de negocio o realicen operaciones ocasionales, los fiduciarios o personas que ocupen posición equivalente deberán informar de la condición en la que actúan a los sujetos obligados, teniendo a su disposición la información a la que se refiere este artículo.

3. Las personas físicas que tengan la condición de titulares reales de conformidad con lo establecido en el artículo 4.2 c) y d), tendrán la obligación de suministrar de forma inmediata, desde el momento en que tengan conocimiento de ese hecho, a los fiduciarios o personas que ocupen posición equivalente, su condición de titulares reales, con inclusión de los siguientes datos de identificación:

- a) Nombre y apellidos.*
- b) Fecha de nacimiento.*
- c) Tipo y número de documento identificativo (en el caso de nacionales españoles o residentes en España se incluirá siempre el documento expedido en España).*
- d) País de expedición del documento identificativo, en caso de no utilizarse el Documento nacional de Identidad o la tarjeta de residente en España.*
- e) País de residencia.*
- f) Nacionalidad.*
- g) Criterio que cualifica a esa persona como titular real.*
- h) Aquellos otros que, mediante norma reglamentaria, puedan determinarse.»*



15.- Este marco legal habilitante se complementa con la disposición adicional cuarta de la LPBCFT, introducida por el artículo 3.29 del Real Decreto-ley 7/2021, que es del siguiente tenor:

«Disposición adicional cuarta. Acceso al Registro de Titularidades Reales.

1. *Corresponderá al Ministerio de Justicia garantizar y controlar el acceso a la información contenida en el Registro de Titularidades Reales en las condiciones establecidas en la ley y las que reglamentariamente se determinen. Esta información será accesible, de forma gratuita y sin restricción, a las autoridades con competencias en la prevención y represión de los delitos de financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y sus delitos precedentes: la Fiscalía, los órganos del Poder Judicial, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, el Centro Nacional de Inteligencia, la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y sus órganos de apoyo, los órganos supervisores en caso de convenio, la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Protectorado de Fundaciones y aquellas autoridades que reglamentariamente se determinen. Todas estas autoridades, así como los notarios y registradores, podrán acceder no solo al dato vigente sobre la titularidad real de la persona o entidad, sino también a los datos históricos que hayan quedado registrados.*

2. *Los sujetos obligados de la Ley 10/2010, de 28 de abril, tendrán acceso a la información vigente contenida en el Registro y recabarán prueba del registro o un extracto de este para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de identificación del titular real. A tal efecto, en los casos de relaciones de negocios o clientes de riesgo superior al promedio, los sujetos obligados no se basarán únicamente en la información contenida en el registro, debiendo realizar comprobaciones adicionales.*

3. *Los terceros no incluidos en los apartados anteriores podrán acceder exclusivamente a los datos consistentes en el nombre y apellidos, mes y año de nacimiento, país de residencia y de nacionalidad de los titulares reales vigentes de una persona jurídica o entidad o estructura sin personalidad jurídica, así como a la naturaleza de esa titularidad real, en particular, al dato de si la misma se debe al control de la propiedad o al del órgano de gestión de la misma.*

4. *El acceso a la información disponible en el Registro requerirá la previa identificación del solicitante, la acreditación de la condición en la que se solicita el acceso y, en el caso de información sobre fideicomisos tipo trust, la demostración de un interés legítimo por los particulares en su conocimiento, en los términos que se establezcan reglamentariamente. Asimismo, será obligatorio el previo pago de una tasa que cubra el coste del Registro y, en su caso, el de*



las fuentes de los datos incluidos en el mismo, por el sistema que se establezca reglamentariamente. No será exigible el pago de tasas en los accesos realizados por autoridades públicas, notarios y registradores.

5. Cuando el acceso a la información pueda exponer al titular real a un riesgo desproporcionado, o a un riesgo de fraude, secuestro, extorsión, acoso, violencia o intimidación, u otros de análoga gravedad, o si el titular real es un menor de edad o persona con la capacidad limitada o sujeta a especiales medidas de protección, el Registro de Titularidades Reales podrá denegar el acceso a la información. No se podrá denegar el acceso por estas causas a las autoridades y sujetos relacionadas en el apartado 1, ni a los sujetos obligados que soliciten el acceso para el cumplimiento de sus obligaciones de identificación del titular real.

La persona titular de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública será la encargada del Registro. Las Resoluciones de la persona encargada del Registro de Titularidades Reales por las que se deniegue el acceso podrán ser recurridas en alzada ante el órgano superior jerárquico del que dependa, cuyas resoluciones pondrán fin a la vía administrativa.

6. El Ministerio de Justicia garantizará la interconexión con la plataforma central europea conforme a las especificaciones y procedimientos técnicos que se determinen de acuerdo con el apartado 9 del artículo 31 de la Directiva (UE) 2015/849 en su redacción dada por la Directiva (UE) 2018/843.»

16.- La disposición adicional sexta LPBCFT, también añadida por el Real Decreto-ley 7/2021 (artículo 3.31), establece por su parte el plazo para la creación del RETIR:

«Disposición adicional sexta. Plazo para la creación del Registro de Titularidades Reales.

En el plazo de seis meses, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Justicia, aprobará el reglamento por el que se creará en el Ministerio de Justicia el Registro de Titularidades Reales, registro central y único en todo el territorio nacional, de conformidad con la disposición adicional tercera de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.»

17.- El señalado plazo de seis meses ha de contarse desde el día siguiente al de la publicación del Real Decreto-ley (el 28 de abril de 2021), de conformidad con lo establecido en su disposición final octava. No obstante, la misma disposición final octava establece que los apartados 28 y 29 del artículo 3 -que, como se acaba de ver, introducen las transcritas disposiciones



adicionales tercera y cuarta de la LPBCFT- entrarán en vigor cuando se apruebe su desarrollo reglamentario.

18.- Por tanto, la norma proyectada constituye el instrumento normativo a través del cual se articula -si bien más allá del plazo previsto legalmente- la creación y el desarrollo reglamentario del RETIR contemplado en las señaladas disposiciones adicionales tercera y cuarta LPBCFT, que a su vez sirven de instrumento de transposición de los apartados 15 y 16 del artículo 1 de la Directiva (UE) 2018/843 (V Directiva de lucha contra el blanqueo de capitales)², por la que se modifican artículos 30 y 31 de la Directiva (UE) 2015/849 (IV Directiva), cuyo tenor literal, tal y como quedan tras la modificación, conviene también reproducir:

«CAPÍTULO III

INFORMACIÓN SOBRE LA TITULARIDAD REAL

Artículo 30

1. Los Estados miembros garantizarán que las sociedades y otras entidades jurídicas constituidas en su territorio tengan la obligación de obtener y conservar información adecuada, exacta y actualizada sobre su titularidad real, incluidos los pormenores de los intereses reales ostentados. Los Estados miembros garantizarán que las infracciones del presente artículo estén sujetas a medidas o sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

Los Estados miembros garantizarán que dichas entidades tengan la obligación de suministrar a las entidades obligadas, además de la información sobre su titular formal, información relativa al titular real cuando las entidades obligadas estén tomando medidas de diligencia debida con respecto al cliente de conformidad con el capítulo II.

Los Estados miembros exigirán que los titulares reales de sociedades u otras entidades jurídicas, inclusive mediante acciones, derechos de voto, participaciones en el capital social, carteras de acciones al portador o el control ejercido por otros medios, proporcionen a dichas sociedades o entidades jurídicas toda la información necesaria para que cumplan con los requisitos del párrafo primero.

² Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE



2. Los Estados miembros exigirán que las autoridades competentes y las UIF puedan acceder en tiempo oportuno a la información a que se refiere el apartado 1.

3. Los Estados miembros se asegurarán de que la información a que se refiere el apartado 1 sobre la titularidad real se conserve en un registro central en cada Estado miembro, por ejemplo un registro mercantil o un registro de sociedades a tenor del artículo 3 de la Directiva 2009/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, o en un registro público. Los Estados miembros notificarán a la Comisión las características de estos mecanismos nacionales. La información sobre la titularidad real contenida en esta base de datos podrá ser consultada de conformidad con los sistemas nacionales.

4. Los Estados miembros exigirán que la información conservada en el registro central a que se refiere el apartado 3 sea adecuada, exacta y actualizada, y establecerán mecanismos para tal fin. Dichos mecanismos incluirán la obligación para las entidades obligadas y, si procede y en la medida en que esta obligación no interfiera innecesariamente en sus funciones, las autoridades competentes de informar de cualquier discrepancia que observen entre la información relativa a la titularidad real que figure en el registro central y la información relativa a la titularidad real de que dispongan. En caso de que se informe de discrepancias, los Estados miembros garantizarán que se tomen las medidas adecuadas para resolverlas en tiempo oportuno y, si procede, para que se incluya entretanto una anotación específica en el registro central.

5. Los Estados miembros garantizarán que la información sobre la titularidad real esté en todos los casos a disposición de:

- a) las autoridades competentes y las UIF, sin restricción alguna;
- b) las entidades obligadas, en el marco de la diligencia debida con respecto al cliente de conformidad con el capítulo II;
- c) cualquier miembro del público en general.

Se permitirá a las personas a que se refiere la letra c) el acceso, como mínimo, al nombre y apellidos, mes y año de nacimiento, país de residencia y de nacionalidad del titular real, así como a la naturaleza y alcance del interés real ostentado.

Los Estados miembros podrán, en las condiciones fijadas en el Derecho nacional, dar acceso a información adicional que permita la identificación del titular real. Dicha información adicional incluirá como mínimo la fecha de nacimiento o datos de contacto, de conformidad con las normas de protección de datos.



5 bis. Los Estados miembros podrán decidir que la información conservada en sus registros nacionales a que se refiere el apartado 3 esté disponible a condición de que se proceda a un registro en línea y al pago de una tasa, que no será superior a los costes administrativos de la puesta a disposición de la información, incluidos los costes de mantenimiento y desarrollo del registro.

6. Los Estados miembros garantizará que las autoridades competentes y las UIF tengan acceso oportuno e ilimitado a toda la información conservada en el registro a que se refiere el apartado 3, sin alertar a la entidad de que se trate. Los Estados miembros permitirán también el acceso oportuno a las entidades obligadas que adopten medidas de diligencia debida con respecto al cliente de conformidad con el capítulo II.

Las autoridades competentes a las que se concederá acceso al registro central a tenor del apartado 3 serán aquellas con responsabilidades específicas en la lucha contra el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, así como las autoridades tributarias, los supervisores de las entidades obligadas y las autoridades cuya función sea la investigación o el enjuiciamiento del blanqueo de capitales, los delitos subyacentes conexos y la financiación del terrorismo, el rastreo y la incautación o embargo y el decomiso de activos de origen delictivo.

7. Los Estados miembros garantizarán que las autoridades competentes y las UIF estén en condiciones de proporcionar en tiempo oportuno y gratuitamente la información indicada en los apartados 1 y 3 a las autoridades competentes y a las UIF de otros Estados miembros.

8. Los Estados miembros dispondrán que las entidades obligadas no recurran exclusivamente al registro central a que se refiere el apartado 3 para dar cumplimiento a los requisitos en materia de diligencia debida con respecto al cliente de conformidad con el capítulo II. Para dar cumplimiento a dichos requisitos se aplicará un planteamiento basado en el riesgo.

9. Los Estados miembros podrán eximir de la obligación de autorizar el acceso a la totalidad o parte de la información sobre la titularidad real a que se refiere el apartado 5, párrafo primero, letras b) y c), en casos concretos y en circunstancias excepcionales que habrán de establecerse en Derecho nacional, si tal acceso puede exponer al titular real a un riesgo desproporcionado, un riesgo de fraude, secuestro, extorsión, acoso, violencia o intimidación, o si el titular real es un menor o tiene otro tipo de incapacidad jurídica. Los Estados miembros garantizarán que dichas exenciones se concedan previa evaluación detallada de la naturaleza excepcional de las circunstancias. Se garantizarán los derechos a la revisión administrativa de la decisión de la exención y a la tutela judicial efectiva. Los Estados miembros que hayan concedido exenciones publicarán



datos estadísticos anuales sobre el número de exenciones concedidas y las razones aducidas, y notificarán los datos a la Comisión.

Las exenciones concedidas de conformidad con el párrafo primero del presente apartado no se aplicarán a las entidades financieras y de crédito, o a las entidades obligadas a que se refiere el artículo 2, apartado 1, punto 3, letra b), que sean funcionarios públicos.

10. Los Estados miembros garantizarán que los registros centrales a que se refiere el apartado 3 del presente artículo estén conectados entre sí a través de la plataforma central europea creada en virtud del artículo 22, apartado 1, de la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo (1). La conexión de los registros centrales de los Estados miembros a la plataforma se establecerá conforme a las especificaciones y procedimientos técnicos determinados en los actos de ejecución adoptados por la Comisión de acuerdo con el artículo 24 de la Directiva (UE) 2017/1132 y con el artículo 31 bis de la presente Directiva.

Los Estados miembros garantizarán que la información a que se refiere el apartado 1 del presente artículo esté disponible a través del sistema de interconexión de registros establecido por el artículo 22, apartado 1, de la Directiva (UE) 2017/1132, de conformidad con las legislaciones nacionales de los Estados miembros por las que se apliquen los apartados 5, 5 bis y 6 del presente artículo.

La información contemplada en el apartado 1 estará a disposición del público a través de los registros nacionales y del sistema de interconexión de los registros al menos durante cinco años y durante un período no superior a diez años tras la cancelación registral de la sociedad u otra entidad jurídica. Los Estados miembros cooperarán entre sí y con la Comisión a la hora de otorgar los diferentes tipos de acceso con arreglo al presente artículo.

Artículo 31

1. Los Estados miembros garantizarán que el presente artículo se aplique a los fideicomisos (del tipo «trust») y otros tipos de instrumentos jurídicos, como, entre otros, la «fiducie», determinados tipos de «Treuhand» o de fideicomiso, siempre que tales instrumentos tengan una estructura o funciones análogas a las de los fideicomisos (del tipo «trust»). Los Estados miembros identificarán las características que determinen en qué casos los instrumentos jurídicos regidos por su Derecho tienen una estructura o funciones análogas a las de los fideicomisos (del tipo «trust»).

Cada Estado miembro exigirá que los fiduciarios de cualquier fideicomiso (del tipo «trust») expreso administrado en él obtengan y mantengan información



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Secretaría General

adecuada, exacta y actualizada sobre la titularidad real de tal fideicomiso. Esa información incluirá la identidad de:

- a) el fideicomitente o fideicomitentes;*
- b) el fiduciario o fiduciarios;*
- c) el protector o protectores (de haberlos);*
- d) los beneficiarios o categoría de beneficiarios;*
- e) cualquier otra persona física que ejerza el control efectivo de tal fideicomiso.*

Los Estados miembros garantizarán que las infracciones del presente artículo estén sujetas a medidas o sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

2. Los Estados miembros garantizarán que los fiduciarios o las personas que ostenten posiciones equivalentes en instrumentos jurídicos análogos a tenor del apartado 1 del presente artículo comuniquen su condición y transmitan en tiempo oportuno la información indicada en el apartado 1 del presente artículo a las entidades obligadas cuando, en su condición de fiduciario o de persona que ostente una posición equivalente en un instrumento jurídico análogo, establezcan una relación de negocios o realicen una transacción ocasional por encima del umbral fijado en el artículo 11, letras b), c) y d).

3. Los Estados miembros exigirán que las autoridades competentes y las UIF puedan acceder en tiempo oportuno a la información a que se refiere el apartado 1.

3 bis. Los Estados miembros exigirán que la información relativa a la titularidad real de fideicomisos (del tipo «trust») expresos e instrumentos jurídicos análogos a tenor del apartado 1 se conserve en un registro central de titularidad real creado por el Estado miembro en el que esté establecido o resida el fiduciario del fideicomiso (del tipo «trust») o la persona que ostente una posición equivalente en un instrumento jurídico análogo.

Cuando el lugar de establecimiento o residencia del fiduciario de un fideicomiso (del tipo «trust») o de la persona que ostente una posición equivalente en un instrumento jurídico análogo esté fuera de la Unión, la información a que se refiere el apartado 1 se conservará en un registro central creado por el Estado miembro en el que el fiduciario de un fideicomiso (del tipo «trust») o la persona que ostente una posición equivalente en un instrumento jurídico análogo establezca una relación de negocios o adquiera un bien inmueble en nombre de tal fideicomiso o instrumento jurídico análogo.

Cuando los fiduciarios de un fideicomiso (del tipo «trust») o las personas que ostenten posiciones equivalentes en un instrumento jurídico análogo estén



establecidos o residan en diferentes Estados miembros, o cuando el fiduciario de un fideicomiso (del tipo «trust») o la persona que ostente una posición equivalente en un instrumento jurídico análogo entable en diferentes Estados miembros varias relaciones de negocios en nombre de tal fideicomiso o instrumento jurídico análogo, podrá considerarse suficiente para considerar cumplida la obligación de registro un certificado que acredite el registro o un extracto de la información relativa a la titularidad real conservada en un registro mantenido por un Estado miembro.

4. Los Estados miembros garantizarán que la información sobre la titularidad real de un fideicomiso (del tipo «trust») o instrumento jurídico análogo se ponga en todos los casos a disposición de:

- a) las autoridades competentes y las UIF, sin restricción alguna;*
- b) las entidades obligadas, en el marco de la aplicación de las medidas de diligencia debida de conformidad con el capítulo II;*
- c) toda persona física o jurídica que pueda demostrar un interés legítimo;*
- d) toda persona física o jurídica que presente una solicitud por escrito relativa a un fideicomiso (del tipo «trust») o instrumento jurídico análogo que sea titular o dueño de una participación de control en una sociedad u otra entidad jurídica distinta de las mencionadas en el artículo 30, apartado 1, a través de la propiedad directa o indirecta, incluidas las carteras de acciones al portador, o a través del control por otros medios.*

La información accesible a las personas físicas o jurídicas a que se refiere el párrafo primero, letras c) y d), consistirá en el nombre y apellidos, el mes y año de nacimiento y el país de residencia y la nacionalidad del titular real, así como a la naturaleza y alcance del interés real ostentado.

Los Estados miembros, en las condiciones que establezca el Derecho nacional, podrán dar acceso a información adicional que permita la identificación del titular real. Tal información adicional incluirá, como mínimo, la fecha de nacimiento o datos de contacto, de conformidad con las normas de protección de datos. Los Estados miembros podrán permitir un mayor acceso a la información conservada en el registro, de conformidad con su Derecho nacional.

Las autoridades competentes a las que se conceda acceso al registro central indicado en el apartado 3 bis serán aquellas con responsabilidades específicas en la lucha contra el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, así como las autoridades tributarias, los supervisores de las entidades obligadas y las autoridades cuya función sea la investigación o el enjuiciamiento del blanqueo de capitales, los delitos subyacentes conexos y la financiación del terrorismo, el rastreo y la incautación o embargo y el decomiso de activos de origen delictivo.



4 bis. Los Estados miembros podrán decidir que la información con-servada en sus registros nacionales a que se refiere el apartado 3 bis esté disponible a condición de que se proceda a un registro en línea y al pago de una tasa, que no será superior a los costes administrativos de la puesta a disposición de la información, incluidos los costes de mantenimiento y desarrollo del registro.

5. Los Estados miembros exigirán que la información conservada en el registro central a que se refiere el apartado 3 bis sea adecuada, exacta y actualizada, y establecerán mecanismos para tal fin. Dichos mecanismos incluirán la obligación para las entidades obligadas y, si procede y en la medida en que esta obligación no interfiera innecesariamente en sus funciones, las autoridades competentes de informar de cualquier discrepancia que observen entre la información relativa a la titularidad real que figure en el registro central y la información relativa a la titularidad real de que dispongan. En caso de que se informe de discrepancias, los Estados miembros garantizarán que se tomen las medidas adecuadas para resolverlas en tiempo oportuno y, si procede, para que se incluya entretanto una anotación específica en el registro central.

6. Los Estados miembros velarán por que las entidades obligadas no recurran exclusivamente al registro central a que se refiere el apartado 4 para dar cumplimiento de los requisitos en materia de diligencia debida con respecto al cliente que les impone el capítulo II. Para dar cumplimiento a dichos requisitos se aplicará un planteamiento basado en el riesgo.

7. Los Estados miembros garantizarán que las autoridades competentes y las UIF estén en condiciones de proporcionar oportuna y gratuitamente la información indicada en los apartados 1 y 3 a las autoridades competentes y a las UIF de otros Estados miembros.

7 bis. Los Estados miembros podrán eximir de la obligación de autorizar el acceso a la totalidad o parte de la información sobre la titularidad real a que se refiere el apartado 4, párrafo primero, letras b), c) y d), en casos concretos y en circunstancias excepcionales que habrán de establecerse en Derecho nacional, si tal acceso puede exponer al titular real a un riesgo desproporcionado, un riesgo de fraude, secuestro, extorsión, acoso, violencia o intimidación, o si el titular real es un menor o tiene otro tipo de incapacidad jurídica. Los Estados miembros garantizarán que dichas exenciones se concedan tras una evaluación detallada de la naturaleza excepcional de las circunstancias. Se garantizarán los derechos a revisión administrativa de la decisión relativa a la exención y a tutela judicial efectiva. Los Estados miembros que hayan concedido exenciones publicarán datos estadísticos anuales sobre el número de exenciones concedidas y las razones aducidas, y notificarán los datos a la Comisión.



Las exenciones establecidas de conformidad con el párrafo primero no se aplicarán a las entidades financieras y de crédito, ni a las entidades obligadas a que se refiere el artículo 2, apartado 1, punto 3, letra b), que sean funcionarios públicos.

Si algún Estado miembro decide establecer una exención con arreglo al párrafo primero, no podrá restringir el acceso a la información por parte de las autoridades competentes y las UIF.

8. (suprimido).

9. Los Estados miembros garantizarán que los registros centrales a que se refiere el apartado 3 bis del presente artículo estén conectados entre sí a través de la plataforma central europea creada en virtud del artículo 22, apartado 1, de la Directiva (UE) 2017/1132. La conexión de los registros centrales de los Estados miembros a la plataforma se establecerá conforme a las especificaciones y procedimientos técnicos determinados en los actos de ejecución adoptados por la Comisión de acuerdo con el artículo 24 de la Directiva (UE) 2017/1132 y con el artículo 31 bis de la presente Directiva.

Los Estados miembros garantizarán que la información a que se refiere el apartado 1 del presente artículo esté disponible a través del sistema de interconexión de registros establecido por el artículo 22, apartado 2, de la Directiva (UE) 2017/1132 de conformidad con las legislaciones nacionales de los Estados miembros por las que se apliquen los apartados 4 y 5 del presente artículo.

Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para asegurarse de que solo la información mencionada en el apartado 1 que esté actualizada y corresponda a la verdadera titularidad real sea la que esté disponible a través de sus registros nacionales y del sistema de interconexión de registros, y de que el acceso a esta información se obtenga de conformidad con las normas de protección de datos.

La información a que se refiere el apartado 1 estará a la disposición del público a través de los registros nacionales y del sistema de interconexión de los registros durante un período de cinco años como mínimo y no superior a diez años tras haber dejado de existir los motivos de registro de la información relativa a la titularidad real que se refiere el apartado 3 bis. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión a la hora de otorgar los diferentes tipos de acceso de acuerdo con los apartados 4 y 4 bis.

10. Los Estados miembros notificarán a la Comisión las categorías, la descripción de las características, los nombres y, si procede, la base jurídica de los fideicomisos (del tipo «trust») e instrumentos jurídicos análogos a que se refiere



el apartado 1 a más tardar el 10 de julio de 2019. La Comisión publicará la lista consolidada de dichos fideicomisos e instrumentos jurídicos análogos en el Diario Oficial de la Unión Europea a más tardar el 10 de septiembre de 2019.

A más tardar el 26 de junio de 2020, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que se evaluará si todos los fideicomisos (del tipo «trust») e instrumentos jurídicos análogos a que se refiere el apartado 1 que se rijan por el Derecho de los Estados miembros se identificaron debidamente y se sometieron a las obligaciones establecidas en la presente Directiva. Si procede, la Comisión tomará las medidas necesarias para actuar en función de las conclusiones del informe.»

19.- El esquema de identificación de la titularidad real que se deriva de la Directiva, junto con el esquema de cumplimiento de diligencia debida en materia de titularidad real que también se deriva de ella, se desenvuelve, por tanto, en distintos planos. En primer lugar, las personas físicas que sean titulares reales de personas jurídicas, fideicomisos tipo trust -anglosajón, de la modalidad *legal arrangement*- u otros instrumentos jurídicos análogos, han de comunicar su condición a determinados órganos o personas de las personas jurídicas, trust o instrumentos jurídicos análogos (artículos 30.1, párrafo tercero, y 31.2 de la IV Directiva, y 4 bis.4 y 4 ter.3 LPBCFT). En segundo lugar, las personas jurídicas, los fideicomisos tipo trust anglosajón u otros instrumentos jurídicos análogos deberán obtener, conservar y actualizar la información sobre el titular o titulares reales de la persona jurídica o fideicomiso o instrumento jurídico análogo (artículos 30.1, primer párrafo, y 31.1, segundo párrafo, de la Directiva, y artículos 4 bis.1 y 4 ter.1 LPBCFT). En tercer lugar, las personas jurídicas, fideicomisos tipo trust o instrumentos jurídicos análogos que entablen relaciones de negocio o realicen operaciones con sujetos obligados, o cuando lo soliciten las autoridades competentes en materia de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, han de comunicarles quién es o quiénes son los titulares reales (artículos 30.1, párrafo segundo, y 31.2 de la Directiva, y artículos 4.3, 4 bis.2 y 4 ter.2 LPBCFT). Y en último término, las personas jurídicas, fideicomisos tipo trust o instrumentos jurídicos análogos deben comunicar a los registros centrales que se creen la información sobre la titularidad real (artículos 30.3 y 31.3 bis de la Directiva, y disposición adicional tercera, apartados primero y quinto, LPBCFT).

20.- De la Directiva, así como de la LPBCFT, con las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 7/2021, se derivan asimismo otras obligaciones. La primera consiste en establecer mecanismos adecuados para la conservación de la información sobre la titularidad real de forma *adecuada, exacta y actualizada*, lo que conlleva no solo la obligación de su obtención y conservación durante el plazo establecido, sino también la obligación de



actualizar la información (artículos 30.4 y 31.1, párrafo segundo, y 5, de la Directiva, artículo 4 bis.1 y 3, y disposición adicional tercera, apartado 3, LPBCFT). La segunda, que recae sobre las autoridades competentes, consiste en informar sobre cualquier discrepancia que observen entre la información relativa a la titularidad real que figure en el registro central y la información relativa a la titularidad real de que dispongan (artículos 30.4 y 31.5 de la Directiva).

21.- La tercera obligación tiene por objeto poner a disposición de las autoridades competentes y las UIF, sin restricción alguna, las autoridades obligadas, en el marco de la diligencia debida con respecto al cliente, y cualquier miembro del público en general, en las condiciones fijadas -que pueden consistir en el establecimiento de un registro en línea y el pago de una tasa, no superior a los costes administrativos de la puesta a disposición de la información, incluidos los costes de mantenimiento y desarrollo del registro-, y con un determinado contenido, la información sobre la titularidad real de las personas jurídicas, y en particular, facilitar a las autoridades competentes con responsabilidades específicas en la lucha contra el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo -y también las autoridades tributarias, los supervisores de las entidades obligadas y las autoridades cuya función sea la investigación o el enjuiciamiento del blanqueo de capitales, los delitos subyacentes conexos y la financiación del terrorismo, el blanqueo y la incautación o embargo y el decomiso de activos de origen delictivo- así como a las UIF el acceso *oportuno e ilimitado* a toda la información conservada en el RETIR. Si bien en casos concretos y en circunstancias excepcionales el acceso podrá limitarse -y la decisión sobre el particular será susceptible de revisión administrativa y jurisdiccional- cuando con él se pueda exponer al titular real a un riesgo desproporcionado, un riesgo de fraude, secuestro, extorsión, acoso, violencia o intimidación, o si el titular real es un menor o discapacitado, sin que dichas limitaciones puedan predicarse de entidades financieras o de crédito ni de personas obligadas que sean funcionarios públicos (artículo 30.5, 6 y 9 de la Directiva).

22.- Esta misma obligación, con las mismas condiciones, extensión y exenciones, se contempla para los fideicomisos del tipo trust y otros tipos de instrumentos jurídicos, sin otra particularidad que el acceso a la información por parte de las personas físicas o jurídicas estará sujeto a la condición de que se acredite un interés legítimo, y que las exenciones no podrán restringir el acceso a la información por parte de las autoridades competentes y las UIF (artículo 31.3, 4, 4 bis y 7bis de la Directiva).

23.- Y por último, se impone la obligación de interconexión de los registros centrales a través de la plataforma central europea creada en virtud del



artículo 2, apartado 1, de la Directiva (UE) 2017/1132³, y conforme a las especificaciones y procedimientos técnicos determinados en los actos de ejecución adoptados por la Comisión de acuerdo con el artículo 24 de dicha Directiva y el artículo 31 bis de la IV Directiva, así como la obligación de que dicha información esté disponible a través de los registros nacionales y del sistema de interconexión durante un determinado plazo, no inferior a cinco años ni superior a diez, respetándose en todo caso la normativa sobre protección de datos personales (artículos 30.10 y 31.9 de la Directiva).

24.- La exposición de este marco normativo es relevante desde un doble punto de vista. Por una parte, conforma el marco legal que ha de ser objeto de incorporación al ordenamiento interno, para lo cual el legislador nacional -entendido en sentido amplio- goza de libertad a la hora de establecer el instrumento jurídico adecuado para llevar a cabo la transposición, siempre con respeto, por supuesto, de los principios de reserva legal y de jerarquía normativa.

25.- Y por otra parte, integra el marco legal que ha de ser objeto de desarrollo reglamentario, conforme a la habilitación que dispensa la ley.

26.- Llegado este punto, resulta oportuno traer al recuerdo el informe de este órgano constitucional al anteproyecto de ley por el que se modificaba la ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, que fue aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 17 de diciembre de 2020, en aquellos apartados relativos a la regulación de la información sobre la titularidad real y el RETIR que ahora son de interés:

«23.- Especial significación merece el tratamiento de la información sobre la titularidad real, su constancia registral y el acceso a la misma. Muy especialmente, merece destacarse la traslación del régimen de registros de titularidades reales y de acceso a la información contenida en los mismos, de especial significación en tanto que afecta directamente a la interacción entre la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, por una parte, y la salvaguardia de los derechos fundamentales, específicamente del derecho a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal, en cuya ponderación incide la normativa europea, y cuya debida armonización persigue, de la mano de aquella, el texto proyectado.

24.- El legislador europeo ha establecido un régimen de registro de las titularidades reales de las sociedades y personas jurídicas análogas que proporcione una información adecuada, precisa y actual e interconectada,

³ Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades



sistema que se concibe sobre la base de registros de carácter público capaces de ofrecer prueba suficiente de los hechos y datos inscritos. En España se cuenta, por un lado, con la información contenida en el Registro Mercantil Central y en los Registros Mercantiles toda vez que la Orden JUS/319/2018 de 21 de marzo⁴, estableció la obligación de incluir en las cuentas anuales societarias la información sobre la titularidad real de tales entidades y que ha dado lugar a la creación del Registro de Titularidades Reales (RETIR). Por otro lado, existe la Base de Datos de Titularidad Real configurada por el Consejo General del Notariado, índice informático que tiene su apoyo normativo en el RLPBC⁵. Tal y como se indicaba en el informe sobre el anteproyecto de ley de modificación de la LPBC para incorporar aquellos aspectos de la IV Directiva pendientes de transposición, así como ciertos aspectos del proyecto de la V Directiva, con independencia de que su creación no encuentre anclaje en la propia LPBC, y sin perjuicio de su evidente eficacia, es cuestionable que con él se satisfaga la exigencia derivada de la Directiva en punto al registro de las titularidades reales.

25.- *«Confluyen –se decía en aquel informe- diversas razones que abonan esta duda:*

- a) En primer lugar, debe tenerse en cuenta que solo se incorpora a la Base de Datos notarial la información contenida en los documentos autorizados e intervenidos por fedatario español, los relativos a la constitución y a las operaciones estructurales de las sociedades, las transmisiones de acciones y participaciones sociales formalizadas en documento público y las manifestaciones responsables sobre titularidad real contenidas en las actas notariales conforme a lo dispuesto en el artículo 4 LPBC. En cuanto a la naturaleza de estas últimas, constituyen meras manifestaciones a las que no alcanza la fuerza probatoria del documento público (cfr. artículo 319.1 LEC), ni se benefician de los principios de legitimación y de fe pública registral. Por lo demás, no acceden a la Base de Datos los documentos extendidos por fedatarios extranjeros.*
- b) La formalización en escritura pública de las transmisiones de acciones y participaciones sociales no es siempre y en todo caso necesaria. No lo es cuando se trata de la transmisión de acciones de sociedades anónimas no*

⁴ Dicha Orden fue impugnada por el Consejo General del Notariado habiendo confirmado su legalidad la Sentencia, ya firme, de la Sección Tercera de la Sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional de fecha veintiséis de junio de dos mil diecinueve desestimatoria de la demanda interpuesta.

⁵ Debe también tenerse en cuenta, a efectos del ulterior desarrollo reglamentario, que la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Madrid, nº 1458/2020 de uno de octubre, cuya firmeza no consta, anula por el momento el Acuerdo del Pleno del CGN de 16 de diciembre de 2017 referido a la grabación centralizada de los datos del Índice informatizado relativos a la documentación mercantil que afecta a la titularidad real ordenando en su Fallo *«la destrucción certificada de todos los datos y documentos de los que pudiera disponer el CGN o la sociedad mercantil ANCERT que hubieran sido obtenidos al amparo del Acuerdo recurrido»*. La STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 2 de febrero de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:244) -se añade ahora-, confirmó la anterior resolución, ordenando la destrucción certificada de todos los datos y documentos de los que pudiera disponer el CGN o la sociedad mercantil ANCERT que hubieran sido obtenidos al amparo del Acuerdo recurrido.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Secretaría General

cotizadas; y conforme a una corriente jurisprudencial, no es precisa la escritura pública para la válida transmisión de los títulos, en particular cuando se trata de la donación de participaciones sociales (cfr. STS 234/2011, de 14 de abril, ECLI:ES:TS:2011:2688). En cuanto a las participaciones sociales de las sociedades de responsabilidad limitada, si bien requiere escritura pública (artículo 106.1 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital), no es precisa su inscripción en el Registro Mercantil para su eficacia.

- c) No tienen acceso a la Base de Datos las limitaciones de dominio, gravámenes o embargos judiciales o administrativos que recaigan sobre los títulos, como tampoco las resoluciones judiciales referidas a la constitución, modificación estructural o estatutaria de la sociedad. La información sobre la titularidad real no será, por tanto, en ningún caso totalmente completa.*
- d) La Base de Datos notarial carece de carácter público. Dejando al margen el hecho, no exento de polémica, de que conforme a la jurisprudencia del TJUE cabe deducir que la función notarial no supone manifestación de poder público (cfr. SSTJUE de 24 de mayo de 2011, asunto C-47/08, ECLI:EU:C:2011:334, y C-53, ECLI:EU:C:2011:338; también, STJUE de 9 de marzo de 2017, asunto C-342/15, ECLI:EU:C:2015/196), la Base de Datos se forma a partir de los que figuran en los protocolos notariales en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 284 del Reglamento Notarial (RN), que, al igual que los Libros Registros de Operaciones Mercantiles, tienen la consideración de secretos (artículos 274 y 283 RN), y solo está disponible para los propios Notarios y para las autoridades competentes en materia de prevención del blanqueo de capitales y del fraude fiscal. Por consiguiente, no goza del carácter público exigido por la IV Directiva ni facilita el acceso a la información contenida en el mismo en los términos previstos en el artículo 30.5 de la IV Directiva.*
- e) Tampoco facilita la interconexión que exige la Directiva, interconexión que, sin embargo, sí se ofrece desde el Registro Mercantil desde que por Ley 19/2015, de 13 de julio se reformara el artículo 17.5 del Código de Comercio (CCom) para hacer posible la incorporación de los Registros Mercantiles a la plataforma central europea a través del Business Registers Interconnection System (BRIS), que deriva de la Directiva 2012/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012 por la que se modifican la Directiva 89/666/CEE del Consejo y las Directivas 2005/56/CE y 2009/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la interconexión de los registros centrales, mercantiles y de sociedades (DO L 156, de 16.6.2012), y que, si bien no ha sido objeto de transposición en España, sí ha sido implementada mediante la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 9 de mayo de 2017.*



f) *Y puede suscitar asimismo problemas desde el punto de vista de la protección de los datos personales, en la medida en que la obtención e incorporación de los datos a la Base notarial no haya venido precedida de la advertencia de su tratamiento y de la posibilidad del ejercicio de los derechos de acceso y rectificación por parte de los interesados, ni de la cesión de los mismos a terceros, como los sujetos obligados y quienes acrediten un interés legítimo.»*

26.- *Similares dudas, si no mayores, se suscitaban también entonces con respecto al registro de titularidades fiduciarias. Debe tenerse presente que la figura del trust de modelo anglosajón, como forma de organización empresarial de intereses patrimoniales, no está reconocida legalmente en España (cfr. STS 338/2008, de 30 de abril de 2008, ECLI:ES:TS:2008:1632), por lo que los deberes de información de los sujetos obligados y las medidas de diligencia debida para la identificación del fideicomitente, el fideicomisario, el protector, el beneficiario o la clase de beneficiarios, así como de quienes ejerzan el control efectivo final, solo son concebibles respecto de los trust o estructuras jurídicas similares que operan en España. Respecto de ellos, el artículo 31.4 IV Directiva obligaba al registro de la información en un registro central cuando el fideicomiso generase obligaciones tributarias, y facilitaba el acceso a dicha información a las autoridades competentes y a las UIF, sin restricciones, al tiempo que posibilitaba el mismo a los sujetos obligados en el marco de la aplicación de las medidas de diligencia debida. En tales circunstancias, eran evidentes las dificultades para que la Base de Datos notarial pudiese servir a los efectos previstos en la IV Directiva.*

27.- *Y respecto de las fundaciones, que conforme a la IV Directiva debían equipararse a estos efectos a las estructuras jurídicas similares a los fideicomisos, cabe decir que, si bien es preceptiva la escritura pública para su constitución, y la inscripción en el Registro de Fundaciones -ya el Registro Único de Fundaciones de Competencia Estatal, ya el correspondiente registro autonómico- tiene carácter constitutivo, las modificaciones estructurales o que afecten a la composición del protectorado no siempre han de constar en documento público. Lo mismo cabe decir de las asociaciones, respecto de las cuales no se requiere escritura pública para el otorgamiento del acta fundacional, y ni la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, ni el Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, que regula el Registro Nacional de Asociaciones, exigen instrumento público para la constancia registral de las modificaciones estructurales o cambios en el órgano de administración.*

28.- *También en el precedente informe se indicaba que, sin menoscabo de la libertad que el legislador europeo confiere a los Estados miembros para articular el registro de titularidades reales, cabía incluso poner en cuestión la suficiencia*



del rango reglamentario para la creación de estos registros, en la medida en que deban tener carácter público, y teniendo a la vista la reserva de ley que establece el artículo 105 de la Constitución para regular el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Con ello, sin perjuicio de la libertad del legislador nacional para elegir la forma en que ha de llevarse a cabo la transposición de las directivas, cabría cuestionar la pertinencia de una norma de rango reglamentario para incorporar al ordenamiento nacional el régimen previsto en las normas europeas sobre este extremo, atendiendo a la expuesta reserva de ley, y a la doctrina del Consejo de Estado que incide en la necesidad de preservar el sistema de fuentes (cfr. Informe de 14 de febrero de 2008).

29.- *De todo ello se desprendía la necesidad de que el prelegislador llevase a cabo la regulación del registro de titularidades reales y el régimen de obtención, tratamiento y acceso a la información en los términos previstos por la norma europea. El sistema de registro y de información sobre las titularidades reales es imprescindible para dotar de eficacia a todo el sistema de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. En tal sentido, el prelegislador debía abordar la determinación de qué tipo de registro es el idóneo para cumplir los requerimientos derivados de las Directivas, y establecer con claridad el régimen de publicidad del mismo, conjugando la base habilitante que, en punto a la ponderación con los derechos fundamentales, y concretamente en punto al tratamiento y cesión de los datos personales, representa la específica previsión legal y el interés general [artículos 6.1, letra c, y 22.1, letra e, del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, RGPD en lo sucesivo, DO L 119, de 4.5.2016], con los principios de necesidad y proporcionalidad, y en general con los principios de calidad de los datos consignados en el artículo 5.1 del RGPD.*

30.- *Y, en esa misma línea, y para asegurar la completa eficacia del sistema registral de titularidades reales -que requiere de una información suficiente, exacta y actual (artículos 30.4 y 31.5 IV Directiva)-, se advertía entonces sobre la conveniencia de que la ley proyectada abordase otras cuestiones íntimamente relacionadas con aquella finalidad, como la inscripción obligatoria de las transmisiones de acciones o participaciones, que ha de garantizar la trazabilidad de la titularidad real de la sociedad o persona jurídica similar y su identificación en todo momento, con el ejemplo que ofrecen las sociedades profesionales (artículo 8.3 de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales), las agrupaciones de interés económico (artículos 264 y siguientes del Reglamento del Registro Mercantil –RRM-, aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio), las sociedades colectivas y comanditarias simples, respecto de los socios colectivos (artículo 212.2 RRM), y en las sociedades de*



capital, en aquellos casos en los que la transmisión da lugar a la unipersonalidad (artículo 13 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio).

31.- *El Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, modificó la disposición adicional única de la LPBC para regular el registro de prestadores de servicios a sociedades y fideicomisos, que se inscribirán en el Registro mercantil correspondiente a su domicilio, y conforme a lo establecido en el Reglamento del Registro Mercantil.*

32.- *El anteproyecto objeto de informe, además de introducir sendos artículos – los artículos 4 bis y 4 ter- para regular la información de la titularidad real de las personas jurídicas y de los fideicomisos tipo trust y otros instrumentos jurídicos análogos, y de incluir una disposición adicional segunda para establecer el registro de proveedores de servicios de cambio de moneda virtual, cambio de moneda virtual por moneda de curso legal y monedero de custodia, añade una nueva disposición adicional tercera para contemplar la creación del Registro de Titularidades Reales en el Ministerio de Justicia, donde se centralizará la información de titularidad real disponible en los Registros de Fundaciones, Asociaciones, Mercantil y otros registros que puedan recoger la información de las entidades inscritas, así como la obtenida por el Consejo General del Notariado, y donde, además, deberán inscribirse las fundaciones, asociaciones y, en general, todas las personas jurídicas, los fideicomisos tipo trust y entidades y estructuras sin personalidad jurídica que no declaren su titularidad real a través del Registro Mercantil o los Registros de Fundaciones, Asociaciones u otros donde estuvieran inscritas, por no estar regulada dicha vía de declaración. Y como complemento de lo anterior, la nueva disposición adicional cuarta regula el régimen de acceso a la información contenida en el Registro de Titularidades Reales.*

33.- *Se completa de este modo –si bien con diferimiento a un ulterior desarrollo reglamentario- el régimen de las titularidades reales en un aspecto tan capital como es el de la articulación de su registro a través de un registro público que permita la adecuada interconexión, con el complemento del régimen de acceso a la información y del régimen del tratamiento de datos personales en el cumplimiento de las obligaciones de diligencia debida y de información. Sin perjuicio de las observaciones que más adelante se harán, y sin perjuicio de dejar constancia de la demora en su implantación, que se ve incluso acrecentada por la posposición de la concreción del régimen de inscripción y acceso a la información al ulterior desarrollo reglamentario, la regulación proyectada en este punto ha de ser acogida favorablemente.»*

(...)



«50.- Las modificaciones más relevantes que la V Directiva introduce respecto de la identificación del cliente y de la identidad del titular real, directo o indirecto, son las que seguidamente se indican:

i) La identificación del cliente y la comprobación de su identidad se llevará a cabo sobre la base de documentos, informaciones o datos obtenidos de fuentes fiables e independientes, incluidos, cuando estén disponibles, los medios de identificación electrónica, los servicios de confianza pertinentes a tenor del Reglamento (UE) nº 910/2014, o cualquier otro proceso de identificación remota electrónica segura que hayan regulado, reconocido, aprobado o aceptado las autoridades nacionales competentes (artículo 11.1 a).

ii) Cuando el titular real identificado sea la persona que ejerce un cargo de dirección de alto nivel las entidades obligadas tomarán las medidas razonables necesarias para verificar la identidad de la persona física que ejerza el cargo de dirección de alto nivel, y consignará en los registros las medidas tomadas y cuales quiera dificultades encontradas durante el proceso de verificación (artículo 11.1 b).

iii) Al entablar una nueva relación de negocios con una sociedad u otra entidad jurídica, o con un fideicomiso (del tipo trust) o un instrumento jurídico de estructura o funciones análogas a la de este último, que deba registrar la información relativa a la titularidad real, las entidades obligadas recabarán la prueba del registro o de un extracto de este (artículo 14.1).

iv) Las entidades obligadas aplicarán las medidas de diligencia debida, no solo a los clientes nuevos, sino también respecto de los clientes existentes, cuando proceda, sobre la base de análisis de riesgo o cuando cambien las circunstancias pertinentes de un cliente, o cuando la entidad tenga la obligación legal de ponerse en contacto con él con el fin de revisar la información pertinente relativa al titular o titulares reales (artículo 14.5).

51.- Se desprende de todo ello que, antes de entablar cualquier relación de negocios, o antes de la realización de cualquier operación por los sujetos obligados, no solo inicialmente, sino también al entablar con el mismo cliente una nueva relación, se habrá de facilitar información al Registro de Titulares Reales y recabar de esta información sobre la titularidad real a través de "la prueba del registro o de un extracto de este", es decir, por medio de certificación o de nota simple, en función del riesgo que presente la operación y del grado y extensión que precise la acreditación; información esta que podrá ser consultada de conformidad con los sistemas registrales nacionales, tal y como se desprende del artículo 30 de la Directiva. Estas prevenciones han de quedar debidamente incorporadas en la LPBC, completando las reglas contenidas en los artículos 3.2 y 4.1, sin dejar a la regulación reglamentaria la determinación de los documentos



que han de reputarse fehacientes a efectos de identificación, y sin que, a la vista de las disposiciones de la Directiva, sean suficientes las previsiones del artículo 9 del RPBC sobre identificación de los titulares reales.»

(...)

«55.- El prelegislador no ha modificado la definición de titular real referida a las personas jurídicas que se contiene en el vigente artículo 4.2 a) LPBC. Se ha de entender con ello que considera que con la actual definición, que se complementa con la que se recoge en el artículo 8 b) RLPBC, se satisface la incorporación al ordenamiento jurídico interno de la que se contiene en el artículo 2.6 a) de la IV Directiva, puesto en relación con el nuevo párrafo segundo del artículo 30, en la redacción dada por la V Directiva, que se refiere a la titularidad real "inclusive mediante acciones, derechos de voto, participaciones en el capital social, carteras de acciones al portador o el control ejercido por otros medios". Ciertamente, enfrentando estos preceptos al precepto legal y a su norma de desarrollo reglamentario, cabe concluir que la normativa interna ha incorporado suficientemente la disposición de la Directiva en este punto, si bien sería aconsejable que la trasposición se realizara a través de la ley, y que no sea el reglamento el que sirva para completar la definición de titularidad real, como hace al establecer quién debe considerarse titular real en defecto de su determinación por concurrencia del porcentaje de participación en el capital exigido o en defecto de control directo o indirecto en la gestión de la persona jurídica, supuestos en los que se considerará titular real la persona física designada como administrador, en línea con lo previsto en el artículo 3.6, letra a), apartado ii), de la IV Directiva.

56.- Con todo, cabe incidir –como se hacía en el anterior informe sobre el anteproyecto de ley que tenía por objeto la transposición de la IV Directiva- en que la situación de control no solo se produce por virtud del grado de participación en el capital o en los derechos de voto, o por el control sobre la gestión, sino que el control de la persona jurídica puede darse por circunstancias distintas, que incluso pueden ser externas a la sociedad, que afecten a la dirección y a la política económica y financiera de la entidad, más allá de la mera gestión de la misma. Se sugiere, por tanto, que en la definición de la titularidad real en las personas jurídicas la situación de control, directa o indirecta, venga referida a la persona jurídica en sí misma, conforme el tenor de la norma europea, y no solo a la gestión de la entidad.

(...)

58.- En lo que se refiere a información sobre la titularidad real los fideicomisos y a los instrumentos o estructuras jurídicas similares, el prelegislador incorpora en la letra c) del apartado segundo del artículo 4 y en el nuevo artículo 4 ter de



la LPBC las previsiones de la V Directiva al respecto (artículo 30), como ya había hecho antes con las previsiones de la IV Directiva sobre el particular mediante el Real Decreto-ley 11/2018. Consecuentemente, tendrán la consideración de titulares reales el fideicomitente, el fiduciario o fiduciarios, el protector, si lo hubiere, los beneficiarios o, cuando estén por designar, la categoría de personas en beneficio de la cual se ha creado o actúa la estructura jurídica, y cualquier otra persona física que ejerza en último término el control del fideicomiso a través de la propiedad directa o indirecta o a través de otros medios.

59.- Como ya se tuvo oportunidad de indicar al informar sobre el anteproyecto de ley de transposición de la IV Directiva, el legislador europeo, al referirse a los trust, tiene en mente el trust anglosajón expreso, tal y como se desprende del artículo 31.1 IV Directiva, en la redacción dada por la V Directiva, y del nuevo artículo 31 ter introducido por la V Directiva, así como de la exposición de motivos de la IV Directiva y de la V Directiva. Este tipo de trust por lo general atiende a intereses familiares relacionados con la sucesión del disponente o con la adecuada protección patrimonial de menores o incapaces. En tal sentido, puede razonablemente asimilarse o aproximarse a los fideicomisos y sustituciones fideicomisarias del derecho nacional y continental. Sin embargo, los trust expresos pueden servir a otras finalidades, y, en cualquier caso, la transmisión de la propiedad al trustee no es plena –se produce una división del dominio en legal ownership o legal estate y beneficial ownership o equitable estate-, mientras que el fiduciario tiene el pleno dominio de los bienes, si bien con un encargo de confianza que tiene la obligación de cumplir.

60.- Por tanto, los fideicomisos a que se refiere la normativa europea se identifican con el trust anglosajón, pero no con los fideicomisos y las sustituciones fideicomisarias del derecho nacional y continental. El término "fideicomisos" proviene de la traducción oficial de la IV Directiva, y el legislador nacional, y ahora el prelegislador, se ha limitado a trasladar el término a la norma interna. De hecho, el apartado 2.c) del artículo 4 LPBC es reproducción casi literal del artículo 31.1 V Directiva, y de su homónimo de la IV Directiva, en el que, en su versión en castellano, se alude "a los fideicomisos (trusts) y otros tipos de instrumentos jurídicos como, entre otras, fiduciae, Treuhand o fideicomiso, siempre que tales instrumentos tengan una estructura o funciones análogas a las de los fideicomisos (tipo «trust»)", a las que también se alude en el proyectado apartado 4 del artículo 7 LPBC, al disponer que los sujetos obligados aplicarán las medidas de diligencia debida "a los fideicomisos (trusts), fiducias, treuhand de la legislación alemana y otros instrumentos jurídicos análogos o masas patrimoniales que, no obstante carecer de personalidad jurídica, puedan actuar en el tráfico económico".



61.- Sería conveniente, por tanto, que el prelegislador, tanto al referirse a la titularidad real como al establecer las obligaciones de identificación y de diligencia debida, despejara cualquier duda que pudiera surgir con motivo del empleo del término "fideicomiso", que ha de entenderse en el sentido propio del "trust" expreso anglosajón. Debe tenerse presente que con la modificación introducida en el artículo 4.2 d) de la LPBC por el Real Decreto-ley 11/2018 ya se había incluido la regla que sirve para identificar al titular real en las estructuras o instrumentos jurídicos similares, en los términos que se contienen en el artículo 3.6, letra C), de la IV Directiva, que establece a tales efectos una regla de equivalencia o similitud con los cargos, posiciones o situaciones jurídicas con arreglo a los cuales se designa al titular real en los trust.»

(...)

«**68.-** Especial significación cobra la regulación de las obligaciones de información de la titularidad real de las personas jurídicas y de los fideicomisos como el trust y otros instrumentos jurídicos análogos que se contiene en los nuevos artículos 4 bis y 4 ter, así como de la regulación del Registro de Titularidades Reales y del acceso a la información contenida en el mismo.

69.- A estos efectos, conviene tener presente el marco normativo que se deriva de la V Directiva, cuyas líneas generales se exponen en sus Considerandos (25) a (37).

70.- Respecto de las sociedades y otras entidades jurídicas constituidas en el territorio de un Estado miembro, dice el Considerando (25) que estos deben velar por que aquellas obtengan y mantengan información "adecuada exacta y actualizada" sobre su titularidad real. "La necesidad de información precisa y actualizada sobre el titular real es un factor clave para la localización de los delincuentes que, de otro modo, podrían ocultar su identidad tras una estructura societaria. La interconexión global del sistema financiero posibilita la ocultación y el movimiento de fondos por todo el mundo, y los blanqueadores de capitales y financiadores del terrorismo, junto con otros delincuentes, han explotado cada vez más esa situación."

71.- Esta directriz aparece plasmada positivamente en el artículo 30 de la Directiva, en la redacción dada por la V Directiva, que respecto de su redacción anterior presenta la novedad de referirse a la "información adecuada, exacta y actualizada", en vez de "información adecuada, precisa y actual", y de estar referida a "sociedades y otras entidades jurídicas", en vez de la "sociedades y otras personas jurídicas", lo que amplía el margen de aplicación a aquellas entidades carentes de personalidad jurídica. Paralelamente, el mismo artículo 30 impone a los titulares reales, directos o indirectos o en cualquier otra forma (derechos de voto, cartera de acciones, etc.), la obligación de proporcionar a las



respectivas sociedades o entidades jurídicas toda la información necesaria para que cumplan con su obligación de informar sobre la titularidad real.

72.- *El proyectado artículo 4 bis se refiere a la información de la titularidad real de "las sociedades mercantiles, fundaciones, asociaciones y cuantas personas jurídicas estén sujetas a la obligación de declarar su titularidad real, constituidas conforme a la legislación española o con domicilio social o sucursal en España", y a ellas refiere la obligación de obtener, conservar y actualizar la información sobre su titularidad real. Como se ve, el precepto prescinde de la amplitud del artículo 30 de la Directiva, y limita la obligación a entidades con personalidad jurídica, seguramente condicionado por la necesaria constancia registral de los datos relativos a la titularidad real "en un registro mercantil o registro de sociedades a tenor del artículo 3 de la Directiva 2009/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, o en un registro público" (artículo 30.3 de la Directiva), lo que se identifica en otros lugares como un "registro central".*

73.- *Como cuestión previa debe indicarse que sería oportuno que se hagan constar los datos del titular real en el documento fundacional o de constitución de la entidad sin lo cual no podrán acceder al registro público competente. Esto es así porque en muchos casos se esconden bajo fiduciarios o estructuras de propiedad más o menos complejas -que no afloran al documento de constitución que indica personas interpuestas- los titulares reales existentes en el momento inicial de la vida de la entidad. Ello produce que tenga que esperarse casi dos años a obtener información completa (trascurrido el primer ejercicio con las cuentas aprobadas el siguiente) porque no se cumpliría con los deberes impuestos en la Directiva de asegurar que los datos están actualizados.*

74.- *Igualmente cabe indicar que la Directiva impone a los Estados Miembros la adopción de estímulos suficientes para incentivar el cumplimiento tempestivo de los deberes de declaración de los titulares reales acerca de los administradores de la entidad. Como demuestra el Derecho comparado -así lo hacen los ordenamientos italiano y portugués- el mecanismo sancionatorio no es suficientemente eficiente en estructuras por hipótesis opacas y conviene adoptar medidas suplementarias de orden material o sustantivo como la privación legal del ejercicio de derechos subjetivos de socio/miembro. Por ello resultaría oportuno incentivar tales cumplimientos indicando que no podrán éstos ejercitar sus derechos en la entidad a menos que hubieren cumplido regularmente con los deberes de comunicación a los administradores a que se refiere este artículo.*

75.- *Cabe reflexionar, siquiera brevemente, acerca de la incidencia que, de modo reflejo, ha de tener esta obligación en otros aspectos de la vida societaria, como los relativos a la llevanza de los libros registros de socios y de acciones nominativas -y en su caso respecto de las acciones al portador, con la llevanza de un sistema combinado con el depósito de cuentas- que coadyuve a la*



identificación de los titulares reales y al cumplimiento de la obligación de informar respecto de la titularidad real.

76.- *Del artículo 30.1 de la Directiva se desprende que no solo los sujetos obligados habrán de "obtener, conservar y actualizar" información sobre su titularidad real, sino que también surge para los titulares reales de esas entidades la obligación –si bien sin elemento de compulsión– de proporcionar los datos pertinentes.*

77.- *Estas dos vertientes obligacionales se recogen adecuadamente en los apartados primero, segundo y cuarto del proyectado artículo 4 bis LPBC, cuyo apartado tercero incluye, además, la obligación de actualizar la información sobre la titularidad real de las personas jurídicas, impuesta al órgano de representación de la correspondiente entidad.*

78.- *La V Directiva incide reiteradamente en que las normas sobre la información relativa a la titularidad real de los fideicomisos (tipo «trust») e instrumentos jurídicos análogos deben ser comparables a las normas correspondientes que se aplican a las sociedades y otras entidades jurídicas [Considerandos (27) y (33)], correspondiendo a los Estados miembros determinar si un fideicomiso (del tipo «trust») o un instrumento jurídico análogo es comparativamente similar a las sociedades y otras entidades jurídicas [Considerando (27)], así como determinar e identificar los fideicomisos (tipo «trust») que sean reconocidos por el derecho nacional y los instrumentos jurídicos análogos que puedan establecerse con arreglo a su ordenamiento nacional o práctica consuetudinaria y que tienen una estructura o funciones análogas a dichos fideicomisos, como el permitir la separación o desconexión entre titularidad formal y titularidad real de los activos. Se añade a lo anterior la obligación de los Estados miembros de notificar a la Comisión las categorías, una descripción de las características, los nombres y, cuando proceda, la base jurídica de dichos fideicomisos e instrumentos jurídicos análogos con vistas a su publicación en el Boletín Oficial de la Unión Europea [Considerando (29)].*

79.- *A la vista de las características de los fideicomisos (del tipo «trust») e instrumentos jurídicos análogos, el legislador europeo faculta a los Estados miembros, de acuerdo con las normas del Derecho nacional y de conformidad con las normas sobre protección de datos personales, para determinar el nivel de transparencia de aquellos instrumentos que no son comparables a las sociedades y otras entidades jurídicas. "[...] Debe permitirse a los Estados miembros establecer un mayor acceso a la información relativa a la titularidad real de los fideicomisos (del tipo trust) e instrumentos jurídicos análogos, si dicho acceso constituye una medida necesaria y proporcionada con respecto al objetivo legítimo de prevención de la utilización del sistema financiero con fines de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo. A la hora de determinar el*



nivel de transparencia (...) los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta la protección de los derechos fundamentales de las personas físicas, en particular el derecho a la intimidad y la protección de datos personales. El acceso a la información relativa a la titularidad de los fideicomisos (del tipo trust) e instrumentos jurídicos análogos debe concederse a toda persona que pueda demostrar un interés legítimo [...]” [Considerando (28)].

80.- *Estas líneas generales, que tiene plasmación positiva en el artículo 31 de la Directiva, en la redacción dada por la V Directiva, se recogen adecuadamente en el proyectado artículo 4 ter de la LPBC, cuyo contenido es equivalente al establecido en el artículo que le precede relativo a la información de la titularidad de las sociedades y personas jurídicas. También respecto de estos instrumentos de naturaleza fiduciaria se establece, como para las sociedades y otras personas jurídicas, un plazo de conservación de dicha información de diez años a contar desde su cese como titular real, lo que está en sintonía con lo dispuesto en el artículo 30.10 de la Directiva, en la redacción dada por la V Directiva, que establece un plazo de entre cinco y diez años a contar desde la cancelación registral de la sociedad u entidad jurídica durante el que la información sobre la titularidad real estará a disposición del público a través de los registros nacionales y del sistema de interconexión de los registros. Se trata de un plazo justificado por razones de necesidad para la consecución de los fines de interés público consustanciales a la prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que se muestra proporcionado con relación a la finalidad perseguida, y que debe ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 25 LPBC, que establece un plazo de conservación de los documentos en que se formalice el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de diez años, a contar, bien desde la terminación de la relación de negocios, bien, desde la ejecución de la operación, durante el que estarán a disposición del Servicio Ejecutivo de la Comisión y de las autoridades legalmente competentes para toda investigación o análisis en materia de posibles casos de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo, y sin perjuicio de la limitación establecida en el apartado primero de dicho precepto. Asimismo, se trata de un plazo que permite respetar los plazos de prescripción de las infracciones establecidos en el artículo 60 LPBC.*

81.- *El apartado tercero del artículo 30 de la Directiva no se ha visto modificado por la V Directiva. Por lo tanto, se mantiene inalterada la obligación de los Estados miembros de asegurar que la información sobre la titularidad real se conserve en un registro central en cada Estado miembro, “por ejemplo, en un registro mercantil o de sociedades a tenor del artículo 3 de la Directiva 2009/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el artículo 48, párrafo*



segundo, del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros, o en un registro público. Los Estados miembros notificarán a la Comisión las características de estos mecanismos nacionales. La información contenida en esta base de datos podrá ser consultada de conformidad con los sistemas nacionales". El apartado cuarto del mismo artículo, en la redacción dada por la V Directiva, dispone que "Los Estados miembros exigirán que la información conservada en el registro central a que se refiere el apartado 3 sea adecuada, exacta y actualizada, y establecerán mecanismos para tal fin. Dichos mecanismos incluirán la obligación para las entidades obligadas y, si procede y en la medida en que esta obligación no interfiera innecesariamente en sus funciones, para las autoridades competentes de informar de cualquier discrepancia que observen entre la información relativa a la titularidad real que figure en el registro central y la información relativa a la titularidad real de que dispongan. En caso de que se informe de discrepancias, los Estados miembros garantizarán que se tomen las medidas adecuadas para resolverlas en tiempo oportuno y, si procede, para que se incluya entretanto una anotación específica en el registro centra".

82.- *Ya en la IV Directiva el legislador europeo había dejado clara la necesidad de la constancia registral de la titularidad real, y de que dicha constancia lo sea en un registro central, público y susceptible de interconexión a través de la plataforma central europea creada en virtud del artículo 22, apartado 1, de la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre determinados aspectos del derecho de sociedades (DO L 169, de 30.6.2017); rasgos estos que, como ha quedado indicado más arriba, cabe predicar del registro mercantil, tal y como se desprende del artículo 16 del Código de Comercio, teniendo en cuenta que la Ley 19/2015, de 13 de julio modificó el artículo 17.5 del Código de Comercio para hacer posible la incorporación de los Registros Mercantiles a la plataforma central europea a través del Business Registers Interconnection System (BRIS), que deriva de la Directiva 2012/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, por la que se modifican la Directiva 89/666/CEE del Consejo y las Directivas 2005/56/CE y 2009/102/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la interconexión de los registros centrales, mercantiles y de sociedades (DO L 156, de 16.6.2012), que, si bien no ha sido objeto de transposición, sí ha sido implementada mediante instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 9 de mayo de 2017.*

83.- *El prelegislador, en la nueva disposición adicional tercera de la Ley, configura el también novedoso Registro de Titularidades Reales, cuya creación, y, ha de entenderse, definitiva configuración y funcionamiento, se deja en manos de un ulterior real decreto. El proyectado Registro, que se creará en el Ministerio de Justicia, tiene carácter central y único, y contendrá la información relativa a*



la titularidad real de las personas jurídicas españolas y las entidades o estructuras sin personalidad jurídica que tengan la sede de su dirección efectiva o su principal actividad en España, o que estén administradas o gestionadas por personas físicas o jurídicas residentes o establecidas en España.

84.- *Tal y como se desprende de los apartados segundo, tercero y cuarto de la citada disposición adicional, este registro central, que será gestionado por el Ministerio de Justicia, incorporará los datos de las personas jurídicas y de las entidades y estructuras sin personalidad jurídica, lo que comprende, en recta inteligencia, los fideicomisos (tipo «trust») e instrumentos jurídicos análogos en su estructura y funcionamiento, tanto aquellos que tengan la sede de su dirección efectiva o su principal actividad en España, como de los que estén administrados o gestionados por personas físicas o jurídicas residentes o establecidas en España, así como aquellas entidades o estructuras sin personalidad jurídica que, sin estar administradas o gestionadas desde España u otro Estado de la Unión Europea, y no estando registradas por otro Estado de la Unión Europea, pretendan establecer relaciones de negocio, realizar operaciones ocasionales o adquirir bienes inmuebles en España.*

85.- *La información sobre la titularidad real se nutre de la información de titularidad real disponible en los registros mercantiles, de fundaciones, asociaciones, y cualesquiera otros –entre los que habrán de contarse el registro sobre prestadores de servicios a sociedades y fideicomisos a que se refiere la disposición adicional única, y el registro sobre proveedores de servicios de cambio de moneda virtual, cambio de moneda virtual por moneda de curso legal, y monedero de custodia a que se refiere la nueva disposición adicional segunda-, así como la obtenida por el Consejo General del Notariado. Tiene, por tanto, carácter de registro central y único. Pero también incorpora directamente la información sobre la titularidad real que no figure en tales registros y base de datos, así como de aquellas personas jurídicas, fideicomisos del tipo trust y entidades o estructuras sin personalidad jurídica que no declaren su titularidad en dichos registros públicos por no estar regulada dicha vía de declaración.*

86.- *Este diseño de constancia registral de los datos reveladores de la titularidad real y de su publicidad registral, que responde a una decisión del prelegislador dentro de la autonomía que confiere el legislador europeo, se muestra respetuoso con las exigencias de la Directiva en la medida en que articula la creación de un registro central, de carácter público, e interconectado –o interconectable- con una configuración amplia para incorporar y conservar la información sobre la titularidad real adecuada y exacta, que habrá de permitir su actualización –y de ahí el carácter dinámico de la obligación de identificación de los sujetos obligados en el marco del cumplimiento de las medidas de diligencia debida y de la obligación de información de los titulares reales-, en su*



caso, previa actualización de la información obrante en los registros públicos y en la base de datos notarial, y que ha de permitir resolver las eventuales discrepancias entre la información del Registro y la de los obligados y titulares reales, si bien se deja a ulterior desarrollo reglamentario el tratamiento para la resolución de estas eventuales discrepancias sobre la base del principio de preferencia del dato más relevante, por su fecha o por la fiabilidad de la forma en que ha sido obtenido.

87.- *En todo caso, a propósito de la creación de este nuevo Registro cabe efectuar una serie de consideraciones.*

88.- *En primer lugar, por las razones que también luego se expresan, sería oportuno añadir en la Disposición Adicional Tercera.¹ que la creación del Registro de Titularidades Reales, registro central y único en todo el territorio nacional se efectuará bajo la dependencia de la Dirección General de la Seguridad Jurídica y de la Fe Pública del Ministerio de Justicia. Y ello porque el ALPBC solamente contempla la gestión directa por órgano del propio ministerio y deja al reglamento de desarrollo la determinación en concreto del sistema de gestión registral y su responsable. Tal mención a la dependencia de la Dirección General facilitaría elegir entre las diversas opciones posibles, es decir que se haga mediante una gestión directa o mediante atribución competencial a quien corresponda bajo la supervisión del Ministerio como se hace por ejemplo con el Registro Público concursal.*

89.- *Por otro lado, la Memoria de Impacto normativo dice al respecto que:*

«En principio, la inclusión de esta información no debería de suponer carga administrativa alguna, por cuanto el Registro va a alimentarse de los registros y bases de datos ya existentes. No obstante, las fundaciones, asociaciones, los fideicomisos tipo trust y entidades o estructuras sin personalidad jurídica que no declaren su titularidad real a través del Registro Mercantil, o los Registros de Fundaciones, Asociaciones u otros donde estuvieran inscritas, por no estar regulada dicha vía de declaración, sí deberán hacerlo directamente ante el Registro de Titularidades Reales, suponiendo por tanto esa actividad una nueva carga administrativa contenida en el seno de la nueva regulación.

En todo caso, dicha carga administrativa es mínima en la medida en que la mayoría ya declara la titularidad real a otro Registro, por lo que no deberá realizar acciones adicionales. Además, en los casos en los que haya que declarar, la titularidad real es información que obra en poder de la entidad, sin necesidad de elaboración, por lo que el coste a asumir será exclusivamente el de presentar el dato, un coste que podrá precisarse una vez se cree el registro y se determine en la norma en que va a hacerse la inclusión de la información».



90.- Sin embargo, es evidente que la apreciación de la hipotética carga mínima de trabajo -y correspondientes tasas o aranceles para sufragar la implantación y mantenimiento- es manifiestamente optimista. No sólo porque habrá que procesar una gran cantidad de expedientes de formas jurídicas diferentes a las mercantiles típicas como son las sociedades de capital que depositan cuentas y hacen la declaración de titularidad real, sino porque habrá que conciliar bases de datos de origen diverso y volumen enorme teniendo en cuenta, por ejemplo, que se depositan en torno a un millón doscientas mil cuentas anuales y existen aproximadamente cien mil cooperativas inscritas en sus correspondientes registros. Es importante poner de manifiesto que todos esos datos que provienen de muy diversos registros deben conciliarse con otras bases de datos, especialmente las que provienen de la Base de datos notarial, e igualmente hay que tener presente que, para alcanzar sus objetivos, el nuevo registro debe estar permanentemente actualizado.

91.- Es igualmente oportuno subrayar el hecho de que el suministro de información se refiere, en principio, a los mismos datos y sin embargo va a proceder de dos o más fuentes diferentes, lo cual hace obligado un proceso de conciliación y coordinación sobre una ingente cantidad de datos para evitar duplicidades innecesarias y sobre todo contradicciones entre los datos que provengan de una y otra fuente con las que se busque defraudar las finalidades de la Ley. Tal conciliación se revela difícil en los casos más problemáticos de identificación del titular real como lo es, por ejemplo, el que se utilicen cadenas de sociedades interpuestas. No sólo eso, sino que debe de procesarse la información depurada para asegurar la interconexión internacional. Por todo ello, debería dejarse la puerta abierta para que el Reglamento después de haberse planteado las correspondientes y potenciales alternativas se decidiera por el aprovechamiento de estructuras ya existentes que colaboren a reducir los costes en mejor servicio del usuario.

92.- Ciertamente, el nuevo diseño del ALPBC se muestra in abstracto respetuoso con las exigencias de la Directiva y bienintencionadamente considera como solución más eficiente la de utilizar las diversas fuentes de suministro de información que contempla, tanto notariales como registrales, a las que deben añadirse las de otros registros como ocurre con cooperativas, fundaciones, etc. No obstante, debería meditarse si es ésta la fórmula más eficiente desde el punto de vista económico y funcional, o si debería aprovecharse ya una estructura centralizada ya existente como el Registro Mercantil Central o, caso de existir, cualquier otra base de origen notarial que cumpla con tales requisitos ⁶. Estructura que, siendo igual de respetuosa al ser un único registro centralizado y público, tendría como ventaja, en el hipotético ejemplo de ser el Registro

⁶ Es oportuno recordar el contenido del Informe elaborado a propósito de la LBCA reproducido en el apartado 25 de este Informe.



Mercantil Central, el contar con los datos de los Registros Mercantiles, tanto los procedentes de la constitución de las sociedades, como los aportados con los depósitos de cuentas y también los de determinados prestadores de servicios a que se refiere la disposición adicional de la vigente LPBC -eliminando una gran parte de la dificultad técnica que supondrá necesariamente el trasvase de datos a un registro de nueva creación- y que además, se encuentra ya interconectado con el resto de los registros europeos, cumpliendo perfectamente la previsión del artículo 30.10 de la V Directiva, sin despreciar su experiencia acumulada en la expedición de publicidad registral telemática y los medios técnicos con los que cuenta para tal expedición. Cuestiones todas estas que habría que definir, estructurar, desarrollar e implementar en un registro de nueva creación incumpliendo sin duda las previsiones temporales de trasposición de la Directiva.

93.- *El apartado 3 de la nueva disposición adicional tercera establece un plazo de conservación -y de actualización- de la información sobre la titularidad real que se prolonga durante la vida de las personas jurídicas o entidades o estructuras sin personalidad, o durante el tiempo en que se prolongue la relación de negocios o la propiedad de los inmuebles, manteniéndose durante 10 años tras la extinción de la entidad o tras la finalización de la relación de negocios, la terminación de la operación ocasional o la venta del inmueble. Este plazo, y su prolongación, se muestran acordes con lo dispuesto en el artículo 30.10 de la Directiva y en relación de necesidad y proporcionalidad respecto de la finalidad de interés público a cuya consecución se orienta el régimen de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.*

94.- *Tal y como se infiere de los Considerandos (30), (31), (32) y (34), el legislador europeo configura un sistema de acceso público a la información relativa a la titularidad real que posibilita un mayor control de la información por parte de la sociedad civil, incluidas la prensa o las organizaciones de la sociedad civil, y contribuye a mantener la confianza en la integridad de las transacciones empresariales y del sistema financiero, así como a luchar contra el usos indebido de las sociedades y otras entidades jurídicas e instrumentos jurídicos con fines de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo. «[L]a confianza de los inversores y del público en general en los mercados financieros depende en gran medida de la existencia de un riguroso régimen de divulgación que aporte transparencia en cuanto a la titularidad real y las estructuras de control de las sociedades y de otras entidades jurídicas así como de determinadas clases de fideicomisos (del tipo trust) y otros instrumentos jurídicos análogos. En consecuencia, los Estados miembros deben permitir el acceso a la información relativa a la titularidad real de una manera suficientemente coherente y coordinada, estableciendo normas claras de acceso público (...).»*



95.- *En todo caso, ha de buscarse un justo equilibrio entre el interés público por la prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, por un lado, y los derechos fundamentales de los interesados, por otro: "[E]l conjunto de datos que debe ponerse a disposición del público debe ser limitado, estar clara y exhaustivamente definido y tener carácter general, a fin de minimizar todo posible perjuicio a los titulares reales (...). Para limitar esta injerencia en el derecho al respeto de su vida privada, en general, y a la protección de sus datos personales, en particular, dicha información debe referirse esencialmente a la situación de los titulares reales de las sociedades y otras entidades jurídicas y de los fideicomisos (del tipo trust) e instrumentos jurídicos análogos y ceñirse estrictamente a la esfera de actividad económica en la que operan los titulares reales (...)." [Considerando (34)]. Y con el propósito de garantizar un enfoque proporcionado y equilibrado y de garantizar los derechos a la vida privada y a la protección de los datos personales, los Estados miembros "[d]eben tener la posibilidad de establecer exenciones a la divulgación a través de los registros, en circunstancias excepcionales, cuando tal información pueda exponer al titular real a un riesgo desproporcionado de fraude, secuestro, chantaje, extorsión, acoso, violencia o intimidación." [Considerando (36)].*

96.- *Estas consideraciones generales se trasladan a los artículos 30, apartados 5 a 9, y 31, apartados 4 a 7 bis, de la Directiva, en la redacción dada por la V Directiva. Este régimen se traduce, en líneas generales, en mantener el acceso a la información sobre la titularidad real de manera incondicionada e ilimitada a las UIF y a las autoridades competentes, así como a las entidades obligadas en el marco de la aplicación de las medidas de diligencia debida, y a cualquier miembro del público en general; y, tratándose de fideicomisos (del tipo trust) o instrumentos jurídicos análogos, a toda persona física o jurídica que pueda demostrar un interés legítimo. Si bien, se contempla respecto de los sujetos obligados y del público en general o personas físicas o jurídicas con interés legítimo la posibilidad de eximir de la obligación de autorizar el acceso a la información en aquellos casos en los que se exponga al titular real a un riesgo desproporcionado, garantizándose en esos supuestos la revisión administrativa de la decisión de exención y la tutela judicial efectiva. En todo caso, el acceso del público en general y de las personas físicas o jurídicas con interés legítimo estará limitado, en cuanto obligatorio, al nombre, apellidos, mes y año de nacimiento, país de residencia y la nacionalidad del titular real, así como a la naturaleza y alcance del interés real ostentado.*

97.- *Pues bien, la proyectada disposición adicional cuarta, bajo el epígrafe "Acceso al Registro de Titularidades Reales", incorpora adecuadamente al ordenamiento interno las disposiciones de la V Directiva sobre el particular. No obstante, cabe hacer las siguientes observaciones respecto de la disposición proyectada:*



- a) *A la hora de establecer las autoridades competentes que tendrán acceso sin restricción y de forma gratuita a la información del Registro, se incluye expresamente entre ellas a la fiscalía, a los órganos del Poder Judicial, a los Cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado, al Centro Nacional de Inteligencia, a la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y sus órganos de apoyo, a la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, a la Agencia estatal de la Administración Tributaria, a los órganos supervisores en caso de convenio y aquellas autoridades que se determinen reglamentariamente. Esta relación se cohonestará con lo dispuesto en el artículo 30.6, segundo párrafo, de la Directiva, en la redacción dada por la V Directiva, que establece que "[L]as autoridades competentes a las que se concederá acceso al registro central a tenor del apartado 3 serán aquellas con responsabilidades específicas en la lucha contra el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, así como las autoridades tributarias, los supervisores de las entidades obligadas y las autoridades cuya función sea la investigación o el enjuiciamiento del blanqueo de capitales, los delitos subyacentes conexos y la financiación del terrorismo, el rastreo y la incautación y el decomiso de activos de origen delictivo.*
- b) *Esta habilitación legal de acceso a las autoridades competentes, que se establece sin restricción alguna, se concibe, además, de forma amplia, por cuanto permite acceder no solo a los datos de titularidad real actuales, sino también a los históricos y, en caso de discrepancia, a aquellos discrepantes con los que figuran en el registro. Se advierte, no obstante, que esta extensión en el acceso se predica también de los notarios y registradores, situándolos en plano de igualdad con las autoridades competentes, lo que puede inducir a error respecto de su condición, no de tales, sino de sujetos obligados. Puede, no obstante, explicarse esta situación en la doble condición de sujetos obligados, pero al mismo tiempo, de fuentes indispensables de información sobre titularidades reales de estos funcionarios.*
- c) *El prelegislador establece distintos grados de acceso a la información registral, en línea con lo dispuesto en los artículos 30.5 y 6 y 31.4 de la Directiva, en la redacción dada por la V Directiva. De este modo, se contempla el acceso gratuito y sin restricciones para las autoridades competentes, si bien sería conveniente añadir, conforme se establece en el artículo 30.6 de la Directiva, que el acceso será para ellas "oportuno e ilimitado", lo que excluye dilaciones y demoras en la obtención de la información, y limitaciones en el contenido de la información accesible.*



- d) *Para los sujetos obligados la información del Registro será accesible para el cumplimiento de sus obligaciones de identificación del titular real –y, en general, se ha de entender que de sus obligaciones en materia de diligencia debida-, sirviendo dicho acceso a tales efectos, y sirviendo la certificación o nota registral, según los casos, de prueba de la identidad del titular real. Se añade a continuación la puntualización de que, a esos efectos, “en los casos de relaciones de negocios o clientes de riesgo superior al promedio los sujetos obligados no descansarán –sic- únicamente en la información obtenida en el registro, debiendo realizar comprobaciones adicionales”. Este último inciso es confuso e inconcreto, pues acude a un criterio de valoración conforme a un promedio de imprecisa y difícil determinación. Sería más adecuado que la salvedad respecto de la prueba que ofrece el registro se vinculara a aquellos supuestos que exigen medidas reforzadas de diligencia debida. Por lo demás, debe mejorarse la sintaxis de este último inciso, sustituyendo el enunciado “los sujetos obligados no descansarán únicamente en la información contenida en el registro” por “los sujetos obligados no se basarán únicamente en la información contenida en el registro”, o una frase similar.*
- e) *La habilitación de acceso a la información registral que se establece en el anteproyecto no debe desconectarse, de un lado, de los fines del registro y del principio de publicidad registral, y de otro, de la relación de este principio y el derecho fundamental a la protección de la intimidad y la vida privada, y en particular, de los datos personales consagrado en el artículo 18.4 de la Constitución. Debe tenerse presente que la función del Registro no es en sí misma la publicidad registral, sino dotar de seguridad jurídica y transparencia al tráfico jurídico y, en su caso, económico; el principio de publicidad registral constituye el medio –instrumento- para actuar dicha función y para la finalidad a que está orientada. El fin de los registros de la propiedad y de los registros mercantiles, siempre determinado, explícito y legítimo, reside en asegurar el tráfico jurídico de bienes inmuebles y la situación jurídica y económica del empresario (cfr. artículos 1 de la Ley Hipotecaria, 2 y 12 del Reglamento del Registro Mercantil y 16 del Código de Comercio). La publicidad registral es, por tanto, el instrumento para alcanzar primordialmente sus fines, y no está en sí mismo incondicionada, sino que, como se desprende de los artículos 607 del Código Civil y 221 de la Ley Hipotecaria, la accesibilidad a su contenido está sujeta a la condición de la concurrencia de un interés legítimo, y se materializa a través de las notas simples y certificaciones registrales a quien lo solicite y, en su caso, justifique el interés legítimo –o “conocido” (sin perjuicio de las presunciones que puedan deducirse conforme a lo dispuesto en el artículo 221 de la Ley Hipotecaria).*



En el plano registral, el ámbito de la publicidad registral es el delimitado por los fines de la institución registral. La proyección del principio de finalidad al Registro de Titularidades Reales de nuevo cuño significa identificar su finalidad con la identificación del titular real y esta con la más general de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Pero esta finalidad no se puede desconectar de la finalidad propia de los registros públicos que nutren de la información sobre esa titularidad real y de la publicidad formal que sirve de instrumento a la finalidad de cada uno de ellos.

Esto explica, desde este mismo plano registral, la opción del prelegislador, dentro del margen de actuación que posibilita la Directiva, de exigir a las personas físicas y jurídicas que pretendan acceder a la información que dispensa el nuevo registro de Titularidades Reales la concurrencia y justificación de un interés legítimo, y justifica también la limitación de la publicidad registral a los datos indispensables para satisfacer el interés legítimo alegado y justificado.

Pero, al mismo tiempo, la función y finalidad del registro debe conciliarse con la protección de los derechos fundamentales de los titulares inscritos, y en particular con el derecho a la protección de datos personales, como explícitamente expresa el Considerando (34) de la V Directiva. La sujeción de la función y los fines del registro a las normas sobre protección de datos personales es igualmente explícita en el artículo 222.6 de la Ley Hipotecaria, y debe entenderse predicable de todos los registros públicos. De este modo, si la base jurídica del tratamiento de los datos personales que identifican al titular real se encuentra en el cumplimiento de una obligación legal o la satisfacción de un interés público [artículo 6.1 c) y e) del RGPD y artículo 8 de la LPDPGDD, en relación con el artículo 43 de la Directiva, en la redacción dada por la V Directiva, y con los proyectados artículos 32 y 32.ter de la LPBC], el tratamiento de los datos consistente en la obtención y conservación de aquellos que identifican al titular real, y en particular, el acceso a los mismos, no debe ser ajeno a los principios de calidad de los datos que se recogen con carácter general en el artículo 5 RGPD y en el artículo 4 LPDPGDD).

- f) *La disposición adicional tercera se limita a establecer que la creación del Registro de Titularidades Reales se llevará a cabo por real decreto y que se constituirá en el Ministerio de Justicia, al que corresponderá su gestión, pero ni en ella, ni en ninguna otra disposición final se fija un plazo para llevar a efecto la habilitación conferida. Cierto es que el establecimiento de un plazo para la creación del registro no resulta conciliable con la tardanza en la*



transposición de la norma europea, ni se explicaría atendida esa demora; pero la posposición de la creación del registro a un momento indeterminado, pero en todo caso posterior, tampoco encuentra justificación, y supone un cumplimiento de la obligación de transposición de la norma europea meramente formal, en la medida en que queda diferida la efectividad del mandato normativo y de su contenido. Sería aconsejable que la creación del registro, al igual que su carácter y su configuración, se lleve a cabo en la propia ley de reforma, dejando para la norma de segundo grado la regulación de su organización y la forma de llevanza, así como las garantías y el control del acceso a la información en los términos en que se expresa la nueva disposición adicional cuarta; organización y llevanza del registro que, por lo demás deberá articularse de forma coherente con la competencia que se atribuye a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública para conocer y resolver los recursos de alzada contra las resoluciones por las que se deniegue el acceso.

- g) *Para el caso de que, como contempla el ALPBC, se remita la creación del Registro de Titularidades Reales a un ulterior desarrollo reglamentario se debe de nuevo insistir en la conveniencia de valorar la utilización de estructuras centralizadas ya existentes, al menos bajo la figura de la encomienda, que conllevaría la puesta en funcionamiento en un plazo sustancialmente más breve que el que supondrá su creación completamente ex novo, amén de que significaría la remoción de una gran parte de las dificultades técnicas que implicará la gestión de diferentes fuentes necesitadas además de conciliación para evitar duplicidades, por no hablar de un menor coste para las arcas públicas y un razonable cumplimiento de los tiempos de trasposición de la Directiva que, obviamente, se excederían ampliamente caso contrario.»*

27.- La amplia exposición del marco normativo que habilita la actuación de la potestad reglamentaria, así como de las consideraciones recogidas en aquel anterior informe de este órgano constitucional, han de servir de pauta para el análisis del texto proyectado y en la elaboración del preceptivo informe sobre el mismo. Las consideraciones efectuadas a la vista de la norma por la que se incorporaban al ordenamiento interno determinados aspectos de la V Directiva que no habían sido objeto de transposición con anterioridad, e incluso aquellas contenidas en informes previos sobre las modificaciones de la LPBCPT que tenían por objeto la transposición de la IV Directiva, anticipando al mismo tiempo determinados aspectos de la V Directiva, son relevantes a la hora de analizar el modelo y el régimen jurídico del registro de titularidades reales diseñado por el legislador al incorporar los mandatos de la Directiva. Y por otra parte, las disposiciones de esta y el



marco legal que las transpone al ordenamiento interno constituyen el elemento de contraste para comprobar que la norma proyectada y el reglamento que incorpora se mueven dentro de los márgenes de habilitación legal que las autoriza, sin incurrir en *ultra vires* y con respeto del principio de jerarquía normativa. Lo que, ya se avanza, no siempre tiene lugar, como se verá en las consideraciones particulares del informe.

28.- Estas consideraciones generales no pueden concluir sin poner de relieve, como se anticipaba en los anteriores informes de este Consejo, la necesidad de que se adopten las medidas legislativas precisas que faciliten la identificación del titular real respecto de personas jurídicas, entidades o estructuras jurídicas, y respecto de operaciones, actos y negocios jurídicos en los que, bien por no constar en instrumento público, bien por no tener de ellos constancia tabular, la información sobre la titularidad real es deficiente, insuficiente, incompleta o inexistente. Es cierto que algunas medidas, como las dispuesta en la Orden JUS/319/2018, de 21 de marzo, por la que se estableció la obligación de incluir en las cuentas anuales societarias la información sobre la titularidad real de las sociedades, han coadyuvado a la identificación del titular real de las entidades societarias, pero persisten ciertas situaciones en las que se propicia la opacidad, al no disponerse de información actual sobre la titularidad real. Sucede con la transmisión de acciones de sociedades anónimas no cotizadas, que no requiere de escritura pública para la válida transmisión de los títulos, especialmente cuando es por vía de donación, tal y como más *in extenso* se indicaba en los anteriores informes arriba parcialmente transcritos. Y sucede también con la transmisión de participaciones sociales de sociedades de responsabilidad limitada, pues si bien es preciso el otorgamiento de escritura pública para su eficacia (artículo 106.1 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital), no lo es su acceso al Registro Mercantil; si bien en estos casos, el datos del titular real subsiguiente a la transmisión habrá de constar, procedente de la escritura pública, en la base de datos notarial, cuyos datos se deben incorporar al RETIR, conforme a lo dispuesto en las disposiciones transitorias primera y segunda del real decreto proyectado. Debe incidirse, empero, en la insuficiencia de esta base de datos en relación con determinadas operaciones, actos o negocios jurídicos (limitaciones de dominio, gravámenes o embargos judiciales o administrativos sobre títulos, o resoluciones judiciales referidas a la constitución, modificación estructural o estatutaria de la sociedad), y por tanto, en la insuficiencia como fuente de información respecto de la titularidad real que pueda derivarse de ellos. Y cabe insistir en la conveniencia de que el marco obligacional relativo a la identificación del titular real se extienda al punto de alcanzar a otros medios de identificación, como la obligatoria llevanza del libro de socios o de acciones nominativas -e incluso de acciones al portador, en un sistema combinado con el depósito de



cuentas anuales- bajo la responsabilidad del órgano de administración de la sociedad.

V. CONSIDERACIONES PARTICULARES SOBRE EL ARTICULADO DEL PROYECTO

A) Consideraciones previas de orden metodológico y de contenido

29.- El articulado del real decreto proyectado se contrae a un artículo único, que tiene por objeto la creación del RETIR, "registro central y único en todo el territorio nacional", y la aprobación del Reglamento de su funcionamiento. A dicho único artículo le siguen dos disposiciones adicionales, la primera relativa a la incorporación de datos históricos, y la segunda referida a la sanción por incumplimiento de la obligación de identificación e información sobre la titularidad real al RETIR. El texto se completa con dos disposiciones transitorias, la primera para regular la forma de proceder hasta el primer volcado de datos en el RETIR, y la segunda para regular el traspaso de datos entre los distintos registros de personas jurídicas y el RETIR y la realización de las actualizaciones periódicas después del primer envío. El real decreto se cierra con cuatro disposiciones finales, la primera relativa a la habilitación a la persona titular del Ministerio de Justicia para dictar la normas oportuna para la ejecución de lo dispuesto en el real decreto; la segunda, para modificar el artículo 9.6 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 (RPBFT); la tercera, sobre la competencia del Estado, y la cuarta y última sobre la entrada en vigor.

30.- En el desarrollo del presente informe se va a analizar, por razones metodológicas, el articulado del texto reglamentario, diferenciando en apartados sucesivos el objeto y contenido de sus artículos y, al paso de dicho análisis, se abordará el estudio de las disposiciones del real decreto que se encuentren en relación con los artículos del Reglamento. Aquellas que no tengan vinculación con estos se analizarán separadamente en la última parte del informe.

31.- El análisis del texto objeto de informe ha de estar guiado, por lo demás, por las explicaciones que sobre el objeto, contenido y finalidad de las normas proyectadas se contienen en la Memoria de Impacto Normativo (MAIN), de singular importancia en esta ocasión en la medida en que sirve de importante



instrumento interpretativo -y en ocasiones de complemento- de las disposiciones del real decreto y del Reglamento proyectados.

B) Objeto y finalidad del RETIR

32.- El artículo 1 del Reglamento se destina a determinar el objeto y la finalidad del RETIR. Conforme a su apartado 1, el RETIR es el registro electrónico, central y único en todo el territorio nacional que tiene por objeto recoger y dar publicidad de la información sobre titularidad real a la que se refieren los artículos 4, 4 bis y 4 ter de la LPBCFT relativa a todas las personas jurídicas españolas y las entidades y estructuras sin personalidad jurídica contempladas en la misma Ley, que tengan la sede de su dirección efectiva o su principal actividad en España, o que estén administradas o gestionadas por personas físicas o jurídicas residentes o establecidas en España. Igualmente, será(n) objeto del registro los demás datos previstos en el Reglamento, y conforme al apartado segundo de este mismo artículo 1, en el RETIR se incluirán también los datos de las entidades o estructuras sin personalidad jurídica que, no estando gestionadas o administradas desde España u otro Estado de la Unión Europea, y no estando registradas por otro Estado de la Unión Europea, pretendan establecer relaciones de negocio, realizar operaciones ocasionales o adquirir bienes inmuebles en España.

33.- El RETIR -apartado tercero del artículo 1-, además de los datos "que se le declaren de manera directa" -sic-, o que sean suministrados conforme al Reglamento, centralizará la información sobre titularidad real disponible en los registros de Fundaciones, Asociaciones, Cooperativas. Sociedades Agrarias de Transformación, registros mercantiles y otros registros que puedan recoger la información de las personas jurídicas o entidades inscritas, así como la obtenida por la Base de Datos de Titularidades Reales a cargo del Consejo General del Notariado y por el Colegio de Registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de España.

34.- El apartado 4, que cierra este artículo 1, dispone que las fundaciones, asociaciones, y en general, todas las personas jurídicas, los fideicomisos tipo trust y entidades o estructuras sin personalidad jurídica que no declaren su titularidad real a través del registro Mercantil o los Registros de Fundaciones, Asociaciones, de Cooperativas u otros donde estuvieran inscritas, por no estar regulada dicha vía de declaración, deberán declarar al RETIR la información relacionada con los artículos 4 bis y 4 ter LPBCFT, así como la establecida en el Reglamento, y actualizar los datos cuando se produzcan cambios en la titularidad real. En todo caso, se realizará una declaración anual en el mes de enero, y en el supuesto de que no se hubieran producido cambios en la titularidad real se comunicará dicho extremo.



35.- El Reglamento, por tanto, se sitúa en el marco que ha diseñado el legislador en la disposición adicional tercera LPBCPT, con la que transpone los artículos 30 y 31 de la Directiva en punto a dar cumplimiento de la obligación de conservar la información sobre la titularidad real en un registro central en cada Estado miembro, "por ejemplo un registro mercantil o un registro de sociedades a tenor del artículo 3 de la Directiva 2009/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, o en un registro público" (artículo 30.3); y tratándose de fideicomisos (del tipo trust) expresos e instrumentos jurídicos análogos, en un registro central de titularidad real creado por el Estado miembro en el que esté establecido o resida el fiduciario del fideicomiso o la persona que esté en una posición equivalente en un instrumento jurídico análogo (artículo 31.3 bis).

36.- En el informe sobre el anteproyecto de ley que modificaba la LPBCPT, cuyos apartados más relevantes, en lo que al presente informe se refiere, han quedado transcritos más arriba, se decía que el diseño con que el legislador contemplaba el registro central y único en que se contendrá la información relativa a la titularidad real se muestra respetuoso *in abstracto* con las exigencias de la Directiva en la medida en que se configura como un registro central, de carácter público e interconectado -o interconectable-, con una amplia configuración para incorporar y conservar la información sobre la titularidad real adecuada y exacta, que habrá de permitir su actualización -de ahí su carácter dinámico y el carácter dinámico de la obligación de la información de los titulares reales-, en su caso, previa actualización de la información obrante en los registros públicos y en la base de datos notarial, y que ha de permitir resolver las eventuales discrepancias entre la información del Registro y la de los obligados y titulares reales. La información sobre la titularidad real se nutre de la información disponible en los registros mercantiles, de fundaciones y de cualesquiera otros -entre los que habrán de contarse el registro sobre prestadores de servicios a sociedades y fideicomisos (disposición adicional primera LPBCFT) y el registro sobre prestadores de servicios de cambio de moneda virtual, cambio de moneda virtual por moneda de curso legal y monedero de custodia (disposición adicional segunda LPBCFT)-, así como la obtenida por el Consejo General del Notariado. E incorpora también directamente la información sobre la titularidad real que no figure en tales registros y base de datos, así como de aquellas personas jurídicas, fideicomisos de tipo trust y entidades y estructuras sin personalidad jurídica que no declaren su titularidad en dichos registros públicos por no estar regulada dicha vía de declaración.

37.- Pero al mismo tiempo, en aquel informe de continua referencia se indicaba que aunque el legislador consideraba como solución más eficiente la de utilizar las distintas fuentes de suministro de información, tanto notariales



como registrales, debía meditar si esa fórmula era la más eficiente desde el punto de vista económico y funcional, y si debería aprovecharse una estructura centralizada ya existente, como el Registro Mercantil Central o, caso de existir, cualquier otra base de origen notarial que cumpliera con los requisitos exigidos por la Directiva; puntualizándose -con remisión a lo expuesto en el anterior informe de este órgano constitucional reproducido en el apartado 25 del informe aprobado el 17 de diciembre de 2020, al que ahora se remite para evitar reiteraciones innecesarias- que tales exigencias no se cumplieran en el caso de la base de datos del Consejo General del Notariado que tiene su anclaje en el RLPBC. Y se añadía que esa estructura ya existente se mostraba igual de respetuosa con la Directiva, al ser un único registro centralizado y públicos que tendría como ventaja, de ser el Registro Mercantil Central, contar con los datos de los Registros Mercantiles, tanto los procedentes de la constitución de las sociedades -y se añade ahora, de las operaciones estructurales- como los aportados con los depósitos de cuentas y los de determinados prestadores de servicios (disposición adicional primera LPBCPT), eliminando una gran parte de la dificultad técnica que supondrá necesariamente el trasvase de datos -y se añade también ahora, de los costes asociados a la implantación, mantenimiento y funcionamiento de un nuevo registro-, y que, por ende, se encuentra ya interconectado con el resto de los registros europeos, cumpliendo la previsión del artículo 30.10 de la Directiva, sin desprestigiar la experiencia acumulada en la expedición de publicidad registral y los medios técnicos con los que se cuenta a tal efecto, y favoreciéndose, en suma, una tempestiva transposición de la Directiva.

38.- No se ha de soslayar el importante papel que ha desempeñado, y habrá de seguir haciéndolo, la base de datos notarial, que participa, desde luego, del beneficio que representa la intervención notarial en los actos y negocios jurídicos documentados, y en ciertos aspectos supera las limitaciones que sufren los registros mercantiles respecto de la determinación de la titularidad real en los casos en que, incluso interesadamente, no se depositan las cuentas anuales, con el subsiguiente cierre de la hoja registral, o frente a fundaciones y asociaciones, o frente a sociedades extranjeras que operen en España.

39.- Frente a este complejo panorama, la función consultiva del Consejo ha de ceñirse a analizar si la norma proyectada se acomoda a la opción elegida por el legislador en su labor de transposición de la Directiva, y si respeta el marco legal que habilita la actuación del reglamento, como norma de segundo grado.

40.- El modelo que contempla la ley, y por el que se lleva a cabo la transposición de la norma europea, ha optado por la creación de un nuevo



registro *central y único*, el RETIR, en el Ministerio de Justicia, que lo gestionará. Esta configuración es la que se traslada al artículo único del real decreto proyectado y al artículo 1 del Reglamento, cuyos apartados 1, 2, 3 y 4 reproducen, prácticamente en su literalidad, los apartados 1, 2, 3 y 4 de la disposición adicional tercera de la LPBCPT.

41.- Se debe incidir en la carácter *central y único en todo el territorio nacional* con que se configura el RETIR, y en que la información sobre la titularidad real se nutre de dos fuentes, la declaración de los titulares reales y de los sujetos obligados, así como de las personas jurídicas, fideicomisos tipo trust y entidades o estructuras sin personalidad jurídica, por un lado, y por otro lado de la información existente en los registros mercantiles y otros registros públicos, así como en la base de datos notarial. A estos últimos efectos, la disposición transitoria primera del real decreto contempla un primera volcado de datos y la forma de proceder hasta el primer volcado de datos -y hasta la aprobación de la tasa por acceso al RETIR y su sistema de pago-, permitiéndose a las autoridades competentes, a los sujetos obligados y a los particulares obtener la información sobre la titularidad real acudiendo a los distintos registros conforme a su normativa específica, y al Consejo General del Notariado celebrar convenios para suministrar información sobre los titulares reales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.6 del RLPBC. Y la disposición transitoria segunda contempla la obligación de establecer las actuaciones tecnológicas necesarias para llevar a cabo en un plazo máximo de seis meses a contar de la entrada en vigor del real decreto el primer envío de la totalidad de los datos sobre titulares reales, y contempla asimismo las actualizaciones periódicas a partir del primer envío, junto con el complemento de los datos incompletos.

42.- Sin perjuicio de lo que se expondrá al tratar específicamente de estas disposiciones transitorias, lo que interesa ahora destacar es que tanto la declaración directa de los titulares reales, sujetos obligados y personas jurídicas, fideicomisos tipo trust y entidades o estructuras sin personalidad jurídica que se prevé, ya con remisión a los artículos 4, 4 bis y 4 ter de la LPBCPT, ya de forma expresa en el apartado 4 de la disposición adicional tercera de la ley y en el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento, como este primer "volcado" de datos -quizá fuera más adecuado decir "primer envío" o "primera remisión" de datos-, su actualización y complemento, es coherente con el carácter *central y único* que tiene el RETIR, que debe ser conectado con su finalidad, que no es otra que la identificación de los titulares reales, finalidad esta que debe vincularse con la más amplia y general de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y, uncida a esta, la protección del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica; finalidades que, por lo demás -y como se señalaba en el informe



parcialmente transcrito en las consideraciones generales del presente-, no pueden desconectarse de la finalidad propia de los registros públicos, y en particular del RETIR, y de su función, que no es en sí misma la publicidad registral, sino dotar de transparencia y seguridad jurídica al tráfico jurídico y económico orientadas una y otra a las finalidades del RETIR, respecto de las que la publicidad registral presenta, por tanto, carácter instrumental.

43.- Esto explica, como ya se indicó en el anterior informe de continua referencia, no solo la limitación de la publicidad registral, sino también -y se precisa ahora, en el plano que ahora interesa- la configuración del RETIR como instrumento único de constancia de la titularidad registral fundamentalmente en el cumplimiento de las obligaciones de diligencia debida. Lo cual guarda coherencia con el apartado segundo de la disposición adicional cuarta de la LPBCPT, que dispone que “[L]os sujetos obligados de la Ley 10/2010, de 28 de abril, tendrán acceso a la información vigente contenida en el Registro y recabarán prueba del registro o un extracto de este para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de identificación del titular real. (...)”.

44.- Esta configuración -que nace *ex lege*, no se olvide-, se opone sin embargo a la previsión contenida en el apartado 2 de la disposición transitoria primera, que establece que “[U]na vez completado el volcado [de los datos sobre titularidad real contenidos en los distintos registros] las autoridades, sujetos obligados y particulares podrán acudir a los efectos del cumplimiento de sus obligaciones o como labor de control o de investigación, *de forma indistinta*, al Registro de Titularidades Reales o a los distintos registros donde conste la titularidad real”. En similares términos se pronuncia el apartado 2, segundo párrafo, del artículo 5 del Reglamento. Este carácter indistinto de la fuente de información sobre la titularidad real para el cumplimiento de las obligaciones, ya de control o investigación, ya de diligencia debida, no es conciliable con el carácter central y único del RETIR, ni con su propia función y finalidad, y entra en contradicción con la Directiva y con las disposiciones de la LPBCPT que transponen las disposiciones de la norma europea de Derecho derivado en esta materia, incurriendo en un exceso en el ejercicio de la delegación que se establece en la LPBCPT.

45.- Esta conclusión no es incompatible con lo previsto en el último inciso del apartado segundo de la disposición adicional cuarta de la LPBCPT, conforme al cual, “[e]n los casos de relaciones de negocios o clientes de riesgo superior al promedio, los sujetos obligados no se basarán únicamente en la información contenida en el registro, debiendo realizar comprobaciones adicionales”. Esta previsión parece tener su engarce en los artículos 30.8 y 31.6 de la Directiva, que establecen que los Estados miembros velarán por



que las entidades obligadas no recurran exclusivamente al registro central para dar cumplimiento de los requisitos en materia de diligencia debida con respecto al cliente que les impone el capítulo II de la Directiva. Para dar cumplimiento a dichos requisitos se aplicará un planteamiento basado en el riesgo. Tal y como se desprende de los Considerandos (22), (23), (29), (30) y (31) de la IV Directiva, debe adoptarse *un planteamiento "holístico"* basado en el riesgo, que no es el mismo en todos los casos, que permita la adopción de medidas de diligencia reforzada. La recta inteligencia del último inciso de la disposición adicional cuarta, apartado segundo, de la LPBCFT debe llevar a vincular la previsión que contiene con las situaciones de mayor riesgo que requieran medidas reforzadas de diligencia debida. Y la reseñada previsión debe interpretarse sistemáticamente poniendo en relación las disposiciones adicionales tercera, que contempla la creación de un RETI central y único, y cuarta, conforme a la cual los sujetos obligados han de recabar la información de ese único registro ("recabarán prueba del registro o un extracto de este para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de identificación del titular real"), sin perjuicio de que en las relaciones de negocios o clientes de riesgo superior al promedio deban realizar comprobaciones adicionales a la información obtenida del RETIR.

46.- Tampoco empece a esta conclusión la nueva redacción dada al artículo 9.6 del RLPBC, que dispone: "[P]ara el cumplimiento de la obligación de identificación y comprobación de la identidad del titular real establecida en este artículo, los sujetos obligados podrán acceder a la base de datos de titularidad real del Consejo General del Notariado previa celebración del correspondiente acuerdo de formalización, en los términos previstos en el artículo 8 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, así como a los datos que figuren en el Registro de Titularidades Reales, en este último caso sin necesidad de celebración de convenio alguno". Esta previsión no ha de interpretarse de modo que permita una vía alternativa para la comprobación de la titularidad real, sino en el sentido de que la base de datos del Consejo General del Notariado constituye un instrumento *adicional* al RETIR en la comprobación de la titularidad real, sin que desplace su carácter único y su condición de instrumento a través del cual se ha de llevar a cabo la identificación del titular real, sin perjuicio de otras informaciones adicionales o suplementarias obtenidas de otros registros o bases de datos.

47.- Abunda en la idea anterior el hecho de que la disposición transitoria primera del real decreto proyectado contemple la celebración de convenios para suministrar información sobre los titulares reales a los sujetos obligados conforme a lo dispuesto en el artículo 9.6 RLPBC -en la redacción vigente- *hasta el primer volcado de datos en el RETIR*, y que una vez que se hayan enviado a este la totalidad de los datos incluidos en los registros y bases de



datos, deban realizarse en él actualizaciones periódicas, requiriéndose al registro de que se trate y al Consejo General del Notariado para que notifiquen las variaciones producidas -o para que comuniquen que no se han producido- (apartados 2 y 3 de la disposición transitoria segunda), y deban ser complementados, en caso de resultar incompletos.

48.- Bajo ese entendimiento han de tomarse las recomendaciones del GAFI respecto del mantenimiento de fuentes adicionales sobre titularidad real⁷: la posibilidad de que la información se encuentre en distintas fuentes no debe hacer perder la referencia de su carácter adicional respecto de la que figure en el RETIR, y siempre ha de responder a planteamientos basados en el riesgo.

49.- Cabe hacer una última reflexión sobre este particular. Se debe admitir que, frente a la información sobre titularidad real que ofrece del depósito registral de las cuentas anuales, con la periodicidad anual al que está sujeto, la que se consigna en las escrituras públicas en las que se instrumentan las operaciones y los negocios jurídicos en ellas documentados y en las actas de manifestaciones de la titularidad real extendidas con motivo de su celebración se muestra más actual, pues responden al momento de otorgamiento del instrumento público y de extensión del acta, y por consiguiente, la base de datos notarial que se nutre de la información que contienen las escrituras notariales participa de la actualidad de la información que se contiene en ellas. Sin embargo, este rasgo, oponible frente a la constancia registral de la información de la titularidad real extraíble de las cuentas anuales, no debe llevar a cuestionar la unicidad del RETIR, pues, además de las limitaciones que gravan la funcionalidad de la base de datos notarial- de las que se ha dado cumplida cuenta en las consideraciones generales de este informe, recogiendo el tenor de los anteriores-, la actualidad de la información se habrá de obtener una vez producida la transmisión al RETIR de la información contenida en los registros públicos y bases de datos, y a través de los mecanismos de actualización, corrección de divergencias y complemento previstos legal y reglamentariamente, unidos a las obligaciones de información directa de los titulares reales y de los sujetos obligados, y a las obligaciones de diligencia debida.

50.- Un somero examen del Derecho comparado pone de manifiesto que el sistema de registro de titularidades reales diseñado por el legislador español

⁷ Informe GAFI de evaluación mutua a España, 2014, apartado 7, R. 24 y R.25, e Informe GAFI de seguimiento del 5º año de la evaluación mutua a España, 2019, apartado 4.1.5, puntos 69 y 70.



satisface sobradamente la finalidad de la Directiva, y lo hace aun en mayor medida que los países de nuestro entorno.

51.- En Francia, el Registro de Titularidades reales se atribuye a los registradores mercantiles, pero el sistema presenta un cierto grado de disfuncionalidad, habida cuenta de que la creación o modificación estructural de las sociedades no exige escritura pública, y por tanto, su acceso al registro es muy escaso; a lo que se une el también escaso número de sociedades civiles escritas, que las asociaciones no tienen acceso al registro mercantil, y que, a diferencia del sistema español, no se identifica la cadena de control, sino solo al beneficiario último.

52.- En Portugal, la información sobre la titularidad real se centraliza en el Registro de Beneficiarios Efectivos, que es un registro independiente dentro de los registros mercantiles, gestionado por los registradores.

53.- En Italia, el Registro de Empresas centraliza la información sobre titularidad real, que lleva la Cámara de Comercio, con la ayuda de Unioncamere, bajo la vigilancia del juez del Registro y del Ministerio de Desarrollo Económico, si bien son los registros de comercio los que recogen la información sobre titularidad real.

54.- El Reino Unido dispone de una base de datos de *beneficial owner*, alojada en el Companies House, que se caracteriza por dos notas: la primera, que se basa en meras declaraciones que el representante de la sociedad efectúa en un formulario a través de internet sin control de tipo alguno por nadie que ejerza función o autoridad pública; y la segunda, que de los de 3.6 millones de sociedades inscritas en dicho registro, el Reino Unido solo disponía a octubre de 2016 de información de unas 20.000 sociedades.

55.- Frente a ellos, el RETIR, como registro central y único en todo el territorio nacional, cuya información sobre titularidad real se nutre de la de los registros públicos y de las bases de datos, así como de las declaraciones directas de los titulares reales y de los sujetos obligados en el marco del cumplimiento de los deberes de diligencia debida, y cuyo régimen contempla mecanismos de actualización, de corrección y de complemento de la información, habrá de proporcionar información no solo del titular real o beneficiario efectivo, sino también sobre toda la cadena de control, y de la trazabilidad y composición de todos los titulares interpuestos hasta llegar al beneficiario último.

56.- Se aprecia, por otra parte, la falta del desarrollo reglamentario de determinadas previsiones contenidas en la ley, que el texto proyectado se limita a reproducir y que de ese modo quedan con un contenido normativo



impreciso, inconcreto y, consiguientemente, carentes de aplicabilidad en la práctica. Así ocurre con lo previsto en el apartado 2 de la disposición adicional tercera LPBCFT, que se reproduce prácticamente en su literalidad en el apartado 2 del artículo 1 del Reglamento, sin que se precise de qué manera, por quién y en qué momento se deberá incluir la información sobre los datos de las entidades o estructuras sin personalidad jurídica que no estén gestionadas o administradas en España u otro Estado de la Unión Europea, y pretendan establecer relaciones de negocio, realizar operaciones ocasionales o adquirir bienes inmuebles en España.

57.- Algo parecido sucede con la previsión contenida en el apartado 4 de este mismo artículo 1 del Reglamento, que recoge los términos de apartado 5 de la disposición adicional tercera LPBCPT relativa a la declaración al RETIR por las fundaciones, asociaciones, personas jurídicas, fideicomisos tipo trust y entidades o estructuras sin personalidad jurídica que no declaren su titularidad a través de los registros públicos donde estuvieran inscritas por no estar regulada dicha vía de declaración, de la información relacionada con los artículos 4, 4 bis y 4 ter LPBCPT sobre titularidad real. En este caso, se establece el momento en que debe presentarse esa declaración y la declaración de actualización, en su caso. Resulta más acorde con la Directiva y con el marco legal habilitante disponer en todo caso la obligación de declarar la titularidad real actualizada ante el RETIR, sin perjuicio de que este centralice la información que conste en los registros públicos o bases de datos.

58.- Para concluir este apartado no puede pasarse por alto que, conforme se desprende de la disposición transitoria segunda del real decreto proyectado, el envío y centralización de los datos en el RETIR, y en su caso su actualización periódica y complementación, está subordinada a la adopción de las medidas e instrumentos tecnológicos, y a la realización de las actuaciones tecnológicas necesarias para ello, y que la habilitación a tal efecto carece de la exigua *vacatio* que, con carácter general, se establece para la entrada en vigor del real decreto. Esta inmediatez, sin embargo, no habrá de paliar las dificultades, de carácter técnico, pero también económico, que de seguro conllevará la adopción de las medidas y la realización de las actuaciones tecnológicas precisas para dotar de la virtualidad y eficacia que requiere la creación del RETIR, lo que, en fin, puede postergar su funcionalidad y efectividad y, con ello, la efectividad de las previsiones del legislador europeo y del legislador nacional.



C) Organización del RETIR

59.- El artículo 2 del Reglamento dispone que el RETIR será gestionado por el Ministerio de Justicia, teniendo su sede en la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

60.- Esta ubicación de su sede, que en rigor ha de conllevar la gestión del registro, en la señalada Dirección General del Ministerio de Justicia se acomoda a la recomendación que este órgano constitucional dirigió al prelegislador en el informe al anteproyecto de ley de modificación de la LPBC, parcialmente transcrito en las consideraciones generales del presente informe, si bien sería conveniente que se contemple una eventual y futura modificación de su denominación.

61.- El funcionamiento ininterrumpido del RETIR, sin perjuicio de la aplicación del horario establecido en el Ministerio de Justicia y en la normativa del régimen administrativo común, en aquellas actuaciones que requieran intervención humana, ha de servir a la eficacia y funcionalidad del registro.

62.- Por otra parte, la recurribilidad de las resoluciones que denieguen el acceso y su carácter definitivo en vía administrativa es reiteración, por lo demás, de lo previsto en el apartado 5, segundo párrafo, de la disposición adicional cuarta LPBCPT, y es acorde con las exigencias de la Directiva.

D) Tratamiento de la información almacenada

63.- El artículo 3 del Reglamento contiene, en sus dos primeros apartados, disposiciones relativas a la información por medios telemáticos a las personas físicas cuyos datos, declarados de manera directa, se conserven en el RETIR en calidad de titulares reales, de conformidad con la normativa vigente en materia de protección de datos, y relativas a la conservación y actualización de la información incorporada al RETIR relativa a la titularidad real de las personas jurídicas y entidades o estructuras sin personalidad jurídica. Las previsiones se ajustan a lo establecido en la Directiva y en la disposición adicional tercera, apartado primero, in fine, y apartado tercero, de la LPBCPT.

64.- Se observa, empero, una cierta divergencia entre lo manifestado en la MAIN y lo previsto en el apartado 2, segundo párrafo, del artículo 3 del Reglamento, relativo al plazo de conservación de la información, pues mientras en aquella se hace referencia a los fideicomisos y trust cuya información se suministra por declaración directa, el párrafo segundo del apartado 2 se refiere a los casos previstos en el artículo 1, apartados segundo, del Reglamento, que no se refiere propiamente a los fideicomisos y



trust, sino, reproduciendo el apartado 2 de la disposición adicional tercera de la LPBCPT, a las entidades o estructura sin personalidad jurídica que, no estando gestionadas o administradas desde España u otro Estado de la Unión Europea, y no estando registradas por otro Estado de la Unión Europea, pretendan establecer relaciones de negocio, realizar operaciones ocasionales o adquirir bienes inmuebles en España. Conviene, por tanto, que se mantenga la correspondencia entre lo expresado en la MAIN y lo previsto en la norma reglamentaria, trasladando a esta la previsión sobre la conservación y actualización de la información en los casos de trust y fideicomisos, lo que, apreciándose identidad de razón, cabría hacer sin incurrir en *ultra vires*.

65.- El apartado 2 del artículo 3 contiene un tercer párrafo conforme al cual, además de los plazos de conservación de la información de la titularidad real establecidos en los párrafos anteriores -acordes, como se acaba de decir, con la Directiva y la ley habilitante-, dicha información sobre titularidad real se conservará por un plazo de diez años a contar desde el cese de su condición de titular real o, en caso de no constar en el Registro Central -el RETIR, se ha de entender- esa fecha, desde que en el mismo conste que ha dejado de ser titular real.

66.- Esta previsión, de cuya incorporación al Reglamento no se da explicación alguna en la MAIN, puede encontrar justificación, y en el plano de la colaboración entre la ley y el reglamento mostrarse respetuosa con esa relación internormativa y con el principio de jerarquía normativa, en aquellos casos en los que haya constancia registral del cese de la condición de titular real. Pero la norma debería precisar, para no incurrir en un posible *ultra vires* al sobrepasar el plazo máximo establecido en la Ley -y antes en la Directiva-, que el plazo de conservación de diez años a contar desde el cese de la condición de titular real operará en aquellos casos en los que este tiene lugar con anterioridad al acontecimiento que actúa como término inicial del cómputo del plazo, especialmente el referido a la finalización de la relación de negocios, la venta de inmueble o la terminación de la operación ocasional. En cualquier caso, deber revisarse el enunciado del inciso final de este párrafo, pues es incoherente referirse a los casos en los que la fecha de cese de la condición de titular no conste en el RETIR, y a continuación disponer que el plazo de diez años contará desde que en este conste que ha dejado de ser titular real.

67.- El apartado tercero de este artículo 3 dispone: "Si la información suministrada por alguna de las fuentes indicadas en el artículo 1 de este Reglamento estuviera en contradicción o fuera discrepante, con la suministrada por cualquiera de las otras, tendrá preferencia el dato más reciente de entre los que estén acreditados o, en su defecto, de los manifestados, sin perjuicio de que puedan establecerse excepciones



mediante resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública del Ministerio de Justicia”.

68.- Este precepto se complementa con los que se contienen en los apartados 4 y 5 de este mismo artículo:

“4. En caso de estimarse necesario, se informará por parte del titular del registro de Titularidades reales al Registro del que procedan los datos o al obligado que los suministre, de la existencia de contradicciones o discrepancias, sin perjuicio de la obligación del interesado de mantener los datos actualizados.

5. Los sujetos obligados y las autoridades competentes que soliciten información sobre titularidades reales de los registros obligados a suministrar información conforme a este Real Decreto, informarán al Registro Central de cualquier discrepancia que observen entre la información sobre titularidad real que figure en este Registro Central y la información sobre titularidad real de que aquéllos dispongan por otros medios. La misma obligación de información sobre discrepancias incumbirá a los encargados de los distintos registros que deben suministrar información al Registro Central, una vez que tengan conocimiento de la misma. En caso de que se informe sobre discrepancias, se tomarán las medidas adecuadas para resolverlas en tiempo oportuno y, si procede, para que se incluya entretanto una anotación específica en el Registro Central”.

69.- Estas disposiciones han de ponerse en relación con el apartado 6 de la disposición adicional tercera de la LPBCPT, que establece: “Reglamentariamente se regulará el tratamiento que se dará a la información suministrada por varias de las indicadas fuentes, cuando sea discrepante, de acuerdo con el principio de preferencia del dato que sea más relevante, por su fecha o por la fiabilidad de la forma en que el mismo ha sido obtenido, siendo teniendo presente la naturaleza electrónica del Registro y su finalidad”.

70.- Par un completo entendimiento de estas disposiciones es necesario acudir a la MAIN, que sirve -en incorrecta técnica- de complemento del contenido normativo de aquellas.

71.- Explica la MAIN que la información acreditada *«es la que dispone el Consejo General del Notariado de la transmisión onerosa o gratuita de las participaciones sociales de sociedades de responsabilidad limitada, que se hacen en escritura pública (art. 106 del TR de la Ley de sociedades de capital). El CGN dispone del tracto sucesivo de las participaciones, lo que permite al efectuarse en escritura pública atribuir sin duda alguna la condición de propietario en los términos de la normativa de blanqueo»*.



72.- «[E]ste tipo de información -continúa la MAIN- abarca tanto la titularidad por propiedad directa como indirecta o titularidad real por control directo o indirecto; esta última implica que una persona, aunque no disponga del mínimo del 25% de la propiedad de las participaciones, sí puede ser considerado Titular Real porque controla más del 50% de las sociedades interpuestas en la cadena de propiedad. Ese control, sea directo o indirecto, solo puede inferirse de la cadena de propiedad, que solo está en la BDTR del Consejo».

73.- Y añade: «[E]sta información, de existir debe prevalecer. Con ello se sigue el criterio del apartado 6 de la DA 3ª de la Ley sobre prevención y blanqueo de capitales, según la cual "reglamentariamente se regulará el tratamiento que se dará a la información suministrada por varias de las indicadas fuentes, cuando sea discrepante, de acuerdo con el principio de preferencia del dato que sea más relevante, por su fecha o por la fiabilidad de la forma en que el mismo ha sido obtenido, siempre teniendo presente la naturaleza electrónica del Registro y su finalidad".»

74.- Señala la MAIN que en relación con las sociedades anónimas «[n]o se dispone en el CGN de titularidad real acreditada, ya que aunque sí son obligatorias cuatro de las operaciones principales en las que se transmiten o crean las acciones (constitución, aumento, reducción y disolución y liquidación), no lo es la transmisión a título oneroso, por lo que no se puede asegurar con rotundidad que esas acciones no se hayan transmitido posteriormente en documento privado.»

75.- Precisa a continuación:

«[L]a información meramente manifestada es la que el RETIR va a obtener por dos vías:

- a) A través de las actas de titularidad real manifestadas ante notario. Esta declaración se contiene en un documento público.
- b) A través del depósito de cuentas anuales en los registros mercantiles. Esta información la tienen en el Colegio de registradores (CORPME).
- c) El último escalón de información es atribuir la titularidad real a los administradores.»

76.- Y concluye: «[P]ues bien, lo que se quiere es que, en caso de discrepancia de fuentes, prevalezca la titularidad real acreditada por propiedad (sea directa o indirecta); en su defecto, se acudirá a la titularidad real por control (sea directo o indirecto) y finalmente a la titularidad real manifestada por otros medios como son las actas de titularidad real o los depósitos de cuentas. En caso de discrepancia entre titularidades reales



manifestadas, prevalecerá la más reciente. (...) Solo en último extremo se señalaría como titular real al administrador.»

77.- Pues bien, respecto de esta regulación cabe hacer las siguientes consideraciones:

- a) Hay una falta de correspondencia entre lo que dispone el apartado 3 del artículo 3 del Reglamento y lo que dice la MAIN. En esta, en realidad, se establece una *prelación de titularidades reales* -titularidad real acreditada por propiedad, sea directa o indirecta, titularidad real por control, sea directo o indirecto, titularidad real manifestada por actas de titularidad real o depósitos de cuentas, y en último término se reputará titular real a los administradores sociales- más que unas reglas de preferencia para resolver las discrepancias entre la información suministrada por las distintas fuentes, que es lo que debe desarrollarse por el Reglamento, siendo así que, además, esa prelación de titularidades reales que se contiene en la MAIN no se traslada a la norma.
- b) El artículo 3.3 del Reglamento parte de una distinción entre titularidad real *acreditada* y titularidad real *manifestada* que no se encuentra en la ley. Es más, identifica la titularidad real acreditada con la que se encuentra en la base de datos notarial, y de esa manera otorga preeminencia a la información que en ella se contiene. Esta identificación no es correcta. Como se ha señalado más arriba, son diversos los negocios jurídicos sobre acciones o participaciones, o sobre la composición y la estructura de las entidades, que no se formalizan en documento público: incluso en las transmisiones de participaciones sociales de sociedades de responsabilidad limitada en escritura pública ex artículo 106 TRLSC el requisito formal carece de carácter esencial, y solo tiene efectos *ad probationem* y de oponibilidad de la transmisión a los terceros -*ad exercitum o utilitatem*-. Por consiguiente, no es adecuado atribuir a la base de datos notarial la inequívoca e indiscutida condición de fuente *acreditada* de información sobre la titularidad real.
- c) El sistema de información sobre titularidad real que se diseña en la ley, proveniente de la Directiva, gravita sobre la obligación de declaración que pesa sobre los sujetos titulares, sobre las personas jurídicas, fideicomisos tipo trust, entidades o estructuras sin personalidad jurídica y, por tanto, sobre sus administradores, responsables, fideicomisarios, fiduciarios y beneficiarios, así como sobre los sujetos obligados y autoridades competentes, y de manera más inmediata,



sobre la incorporación al RETIR de la información que figura en los distintos registros o bases de datos. El carácter central y único del RETIR, su función y finalidad, el carácter instrumental del principio de publicidad registral respecto de la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, han de tener como consecuencia que este sea la fuente de información acreditada de la titularidad real. Una vez que se haya incorporado la información que obra en los registros y bases de datos, con las actualizaciones provenientes de unos y otros, así como de las declaraciones de los titulares reales, las personas jurídicas, entidades o estructuras sin personalidad jurídica, los sujetos obligados y autoridades competentes, el RETIR ha de ser el instrumento que ofrezca la información acreditada sobre la titularidad real, reflejando oportunamente la cadena de propiedad. Las eventuales discrepancias entre las fuentes y el RETIR habrán de ser, por tanto, coyunturales, producto de la incorporación a los registros públicos y base de datos de información *actual* sobre la titularidad y la cadena de propiedad, que deberá a su vez incorporarse al RETIR. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que la disposición transitoria segunda del real decreto regula el traspaso de datos entre los distintos registros de personas jurídicas y el RETIR, previendo la realización de un primer envío de la totalidad de los datos y de actualizaciones periódicas, en la medida en que sea técnicamente posible de manera diaria, de las altas y variaciones que se hayan producido, desde ese primer envío o posteriores actualizaciones, en las bases de datos de titulares reales.

- d) Lo que debe regular el reglamento es la forma de dirimir las discrepancias entre las *indicadas fuentes* de información, y esta referencia ha de entenderse hecha a los distintos registros y a la base de datos notarial, pero también a la información obtenida por vía de declaración. Esta discrepancia puede surgir, bien en el momento de incorporación de la información al RETIR, bien, de forma dinámica, con posterioridad: piénsese, por ejemplo, en la eventual discrepancia que puede darse entre la información que figura en el depósito de cuentas anuales y en una escritura pública de transmisión de participaciones sociales. El reglamento ha de establecer la regla conforme a la cual ha de resolverse esa eventual discrepancia, y para ello el legislador ha de atenerse al principio de preferencia del dato que sea más relevante, ya por su fecha, ya por la fiabilidad de la forma en que el mismo ha sido obtenido.
- e) Siendo relevante el criterio temporal, no debería ser, sin embargo, el único a tener en cuenta. Lo adecuado es conjugar el criterio temporal y el de *fiabilidad* de la forma en que el dato ha sido obtenido. Respecto



de esta última, debe tenerse presente que la intervención notarial no es en todo caso garantía de fiabilidad del dato sobre titularidad real, pues la fe pública no alcanza al contenido de las manifestaciones relativas a la titularidad o propiedad consignadas en el acta o documento público.

- f) En la valoración de la fiabilidad del dato debe atribuirse la relevancia que tiene el libro de socios, bajo la llevanza y responsabilidad de los administradores sociales (artículos 104.3 y 105 TRLSC), que, junto con la información facilitada con el depósito de cuentas anuales, permite poner de manifiesto la titularidad real, directa o indirecta, y la cadena de propiedad.
- g) El reglamento no es el instrumento normativo que deba determinar quién es, o a quién ha de reputarse, titular real, directo o indirecto, o de forma remanente, como el caso de los administradores: es esa una tarea de la ley (artículo 4.2 LPBCPT), y la habilitación para la regulación reglamentaria que nace de ella no tiene ese objeto, sino el de establecer la regla que ha de permitir dirimir eventuales discrepancias entre las fuentes de información de la titularidad real.

78.- Por último, los apartados 4 y 5 de este artículo 3 tienen por objeto poner de manifiesto la existencia de discrepancias en el dato sobre titularidad real. Esta obligación de información recae sobre los sujetos obligados y autoridades competentes (ex artículos 30.4 y 31.5 de la Directiva), por lo que la previsión contenida en el apartado 5 del artículo 3 del Reglamento se mueve dentro del marco habilitante. Sin embargo, la previsión contenida en el apartado 4, conforme a la cual el titular del RETIR informará al registro del que procedan los datos o al obligado que los suministre de la existencia de contradicciones o discrepancias, no encuentra base en la Directiva ni en la ley, y no se muestra coherente con el carácter central y único del Registro: las eventuales discrepancias habrán de resolverse conforme a las reglas que establezca el reglamento, para incorporar en el RETIR el dato sobre titularidad real que resulte de su aplicación; en tal sentido, es irrelevante informar al registro o al obligado del que procedan sobre esa discrepancia que, por lo demás, puede tener explicación razonable. Se sugiere, por tanto, la supresión de este apartado 4.

E) Datos del titular real

79.- El artículo 4 del Reglamento establece los datos que deben ser facilitados al RETIR, según se trate de personas jurídicas, fideicomisos tipo trust u otros



instrumentos jurídicos análogos, y entidades o estructuras sin personalidad jurídica. Al respecto, cabe hacer las siguientes observaciones:

- a) Debe quedar clara, y disipar cualquier sombra de duda al respecto, la condición del RETIR como registro central y único que contiene la información sobre la titularidad real, sin perjuicio de que esta conste en otros registros públicos y bases de datos. Cabría, en esa línea, sugerir una redacción del enunciado con que se abre el apartado 1 del artículo 4 acorde con el carácter del RETRI, en términos similares a los siguientes: "Los datos de los titulares reales que se facilitarán separadamente por los órganos de gestión de la persona jurídica al REITR o a los distintos registros con competencia para su inscripción, en el caso de que se encuentre regulado un procedimiento de declaración, así como a la base de datos del Consejo General del Notariado (...)".
- b) La enumeración de los datos que han de proporcionarse al RETIR está condicionada por lo dispuesto en los artículos 4 bis y 4 ter de la LPBCPT, que el artículo 4 del reglamento se limita a reproducir. Son relevantes, en este aspecto, los efectos de la STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 2 de febrero de 2022, citada como nota a pie de página, que confirmó la dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia, ordenando la destrucción certificada de todos los datos y documentos de los que pudiera disponer el CGN o la sociedad mercantil ANCERT que hubieran sido obtenidos al amparo del Acuerdo recurrido.
- c) Los datos de titularidad real de los fideicomisos del tipo trust anglosajón han de ser los de todas las personas que menciona el artículo 4.2 c) de la LPBCPT: del fideicomitente o fideicomitentes, del fiduciario o fiduciarios, del protector o protectores, si los hubiera, de los beneficiarios o, cuando aún estén por designar, de la categoría de personas en beneficio de la cual se ha creado o actúa la estructura jurídica, y de cualquier otra persona física que ejerza en último término el control del fideicomiso a través de la propiedad directa o indirecta o a través de otros medios. Tratándose de instrumentos jurídicos análogos al trust, los sujetos obligados facilitarán los datos y adoptarán las medidas adecuadas para comprobar la identidad de las personas que ocupen posiciones equivalentes o similares.



- d) El apartado 3 de este artículo 4 es equívoco: se refiere indiferenciadamente a la *persona jurídica* y a la *entidad o estructura sin personalidad jurídica*. Por otra parte, dispone que "se deberán facilitar aquellos datos identificativos que se consideren necesarios por el registro de inscripción (...)". Deberían establecerse unos datos mínimos *obligatorios*, sin perjuicio de que *el encargado del RETIR* pueda, en función del tipo de entidad o estructura de que se trate, requerir otros adicionales.

F) Personas legitimadas para acceder a la información del RETIR

80.- El artículo 5 del Reglamento regula la legitimación para acceder a la información del RETIR. Para ello distingue distintos niveles de acceso a la información, según se trate de las autoridades con competencia en la prevención y represión de los delitos de financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y sus delitos precedentes que se enumeran en el apartado 1, así como de notarios y registradores, de los sujetos obligados de la LPBCPT, y de terceros no incluidos en apartados anteriores de este artículo 5.

81.- El precepto reglamentario se limita a reproducir la disposición adicional cuarta de la LPBCFT, sin mayores precisiones que las relativas al alcance de la información por parte de los sujetos obligados, que podrá extenderse a la naturaleza y alcance del interés real ostentado y de la titularidad real, en términos análogos a los previstos en relación con terceros; las relativas a la concreción de la demostración del interés legítimo de los particulares para acceder a la información sobre los fideicomiso tipo trust, que el Reglamento, al que remite expresamente la ley, concreta acudiendo a un criterio objetivo, considerando que ostentan ese interés todos los sujetos obligados enumerados en el artículo 2 de la LPBCPT; y las que vienen referidas a la distribución de la tasa entre el RETIR y el registro del que procedan los datos -cuyos términos quedan diferidos a una ulterior Orden del Ministerio de Justicia-, y al sistema de autoliquidación de la tasa, que se determinará por resolución de la Subsecretaría de Justicia.

82.- Sin perjuicio de tener por reproducidas las consideraciones vertidas sobre este particular en anteriores informes, parcialmente transcritas en las consideraciones generales del presente informe, así como las que más arriba se han hecho en relación con el apartado 2 de la disposición transitoria primera del real decreto y el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento, cabe sugerir que se modifique la redacción del párrafo segundo del apartado 1 de este artículo 5 para adecuarla a las competencias de las autoridades que se enumeran: prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de financiación del terrorismo, blanqueo de



capitales y sus delitos precedentes. Asimismo, debería sustituirse la mención a la Fiscalía por la del Ministerio Fiscal, y ha de tenerse presente las competencias atribuidas a la Fiscalía Europea por la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea. Y sería conveniente precisar -aunque debe considerarse implícito- que los órganos del Poder Judicial legitimados son aquellos del orden penal.

G) Forma de acceso a la información contenida en el RETIR

83.- El artículo 6 regula el acceso a la información contenida en el RETIR. Después de establecer que el acceso será por medios electrónicos, la forma de autenticación y firma electrónica, y una cláusula de garantía de que el consultante que actúa en virtud de su cargo lo hace en el cumplimiento estricto de las funciones que le atribuye la legislación vigente, añade dos apartados, el 4 y el 5, respecto de los que cabe hacer las siguientes consideraciones.

84.- Dicen estos apartados:

"4.- Si la información de la titularidad real tuviera relación con la titularidad de bienes inmuebles, el solicitante deberá manifestar un interés legítimo que será apreciado por el encargado del registro.

5.- Lo anterior se entiende sin perjuicio de la publicidad que pueda obtenerse por las autoridades, los sujetos obligados y los particulares, de los distintos registros con competencia en materia de titularidades reales, la que procederá según su legislación específica, si bien limitando su contenido a lo previsto en este Reglamento".

85.- No es fácil comprender el sentido del apartado 4. El RETIR contiene, de acuerdo con su objeto y finalidad, información sobre la titularidad real, ya directa, ya indirecta, y el principio de publicidad registral se vincula indisolublemente a los fines a que está ordenado (la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y sus delitos precedentes). Por lo tanto, no ofrece propiamente información sobre la titularidad de bienes inmuebles. La relación entre titularidad real de personas jurídicas, fideicomisos tipo trust, entidades y estructuras sin personalidad jurídica, y la titularidad de bienes inmuebles solo sería concebible en aquellas estructuras de tipo fideicomiso que se construyan en torno a un patrimonio inmobiliario destinado a un beneficiario. Sería conveniente, por tanto, que se precisara el sentido del precepto. Por otra parte, introduce un requisito -la manifestación de un interés legítimo- que, además de inconcreto, no encuentra base en la ley, y se deja a la



apreciación del encargado del RETIR, lo que, además de complicar su función, puede representar una carga adicional a la hora de acreditar las condiciones de legitimación de acceso a la información.

86.- También es cuestionable la previsión contenida en el apartado 5 de este artículo 6. Además de que la limitación a que alude en su último inciso se muestra también inconcreta y dificulta la comprensión de a qué viene referida -acaso lo que quiere expresar la norma es que la publicidad que pueda obtenerse de los distintos registros conforme a su legislación específica estará limitada, en cuanto a su contenido, a los datos sobre titularidad real a los que cabe acceder conforme a lo dispuesto en el Reglamento-, el precepto traslada aquí nuevamente la idea de que la información sobre titularidad real está disponible en registros distintos del RETIR a los que alternativa e indiferenciadamente cabe acudir para obtener dicha información, lo que, en línea con lo que se viene argumentando en este informe, se compeadece mal con el carácter central y único del RETIR.

H) Protección de datos personales

87.- El artículo 8 regula la protección de datos personales. En este punto, cabe reiterar lo expuesto en el anterior informe sobre el anteproyecto de ley de modificación de la Ley 10/2010, y destacar que la función y finalidad del RETIR debe conciliarse con la protección de los derechos fundamentales de los titulares inscritos y, en particular, con el derecho a la protección de datos personales, como expresa el Considerando (34) de la V Directiva. Si, como allí se decía, la base jurídica del tratamiento de los datos personales que identifican al titular real se encuentra en el cumplimiento de una obligación legal o la satisfacción de un interés público [artículo 6.1 c) y e) del RGPD⁸ y artículo 8 de la LOPDPDD⁹, en relación con el artículo 43 de la Directiva, en la redacción dada por la V Directiva, y con los artículos 32 y 32 bis de la LPBCPT], el tratamiento de los datos consistente en la obtención y conservación e aquellos que identifican al titular real, y en particular, el acceso a los mismos, no debe ser ajeno a los principios de calidad de los datos que se recogen con carácter general en el artículo 5 RGPD, en el artículo 4 LOPDPDD, y en el artículo 6 de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

⁸ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)

⁹ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.



88.- Es oportuno destacar que el marco legal sobre el que ha de operar el desarrollo reglamentario es el que de manera específica se contiene en el artículo 32 LPBCPT -desactualizado en la medida en que no tiene en cuenta el RGPD, la LOPDPDD y la Ley Orgánica 7/2021- 32 bis de la misma ley, que debe ser completado con la mención de la Ley Orgánica 7/2021, y 33 - también desactualizado por su remisión a la Ley Orgánica 15/1999-¹⁰, así como en la disposición adicional tercera, apartado 1, en cuanto a la información a las personas físicas cuyos datos se conserven en el RETIR.

89.- El hecho de que los citados artículos 32 y 33, y en menor medida, el artículo 32 bis se encuentren desactualizados dificulta en gran medida el desarrollo reglamentario. Este, en consecuencia, debe tener como marco legal superpuesto al que ofrece la LPBCPT el contenido en el RGPD, la LOPDPDD y la Ley 7/2021, que deberán determinar y modular el contenido normativo de los preceptos de la LPBCPT relativos a la protección de datos personales.

90.- De este conjunto normativo cabe extraer unas líneas generales que han de guiar la actuación reglamentaria, y que pueden estructurarse del siguiente modo:

- a) La base legítima del tratamiento de los datos personales de los titulares reales se encuentra en el cumplimiento de una obligación legal o la satisfacción de un interés público [artículo 6.1 c) y e) del RGPD y artículo 8 de la LOPDPDD, en relación con el artículo 43 de la Directiva, en la redacción dada por la V Directiva, y con los artículos 32 y 32 bis de la LPBCPT]. Por tanto, los tratamientos de datos personales consistentes en la cesión de los relativos a la titularidad real en cumplimiento de las obligaciones de información y de diligencia debida, su conservación, su actualización y acceso a los mismos tiene una base jurídica distinta del consentimiento del interesado, que autoriza y legitima el tratamiento.
- b) La finalidad del tratamiento ha de ser el cumplimiento de las obligaciones sobre titularidades reales establecidas en la LPBCPT y las finalidades propias de esta en la actuación de las autoridades con competencia en la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y sus delitos precedentes, sin que puedan ser utilizados para fines distintos sin el consentimiento del interesado, salvo que el tratamiento de dichos datos sea necesario para la

¹⁰ Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal - derogada por la LOPDPDD.



gestión ordinaria de la relación de negocios. El tratamiento para fines distintos estará sujeto, en todo caso, a lo dispuesto en el RGPD, en la LOPDPDD y en la Ley Orgánica 7/2021.

- c) Los datos personales objeto del tratamiento serán los de las personas físicas que tengan la condición de titulares reales conforme a lo dispuesto en el artículo 2 LPBCPT. Debe, por tanto, corregirse el apartado b) del artículo 8 del Reglamento, que incorrectamente dice que "las personas de las que se obtendrán datos serán todas las personas jurídicas españolas y entidades o estructuras jurídicas sin personalidad jurídica a que se refiere la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, así como de los propios titulares reales cuando proceda".
- d) El tratamiento de datos personales incorporados al RETIR ha de estar sujeto al principio de calidad de los datos (artículos 5 RGPD, 4 LOPDPDD y 6 de la Ley Orgánica 7/2021).
- e) Se informará a las personas físicas cuyos datos se conserven en el RETIR (disposición adicional tercera, apartado 1, LPBCPT). Estas podrán ejercer los derechos de información, acceso, rectificación, supresión, oposición, limitación, portabilidad y a no ser objeto de decisiones automatizadas en los términos establecidos en el RGPD, la LOPDPDD y la Ley Orgánica 7/2021. Tales derechos se ejercerán ante el responsable del tratamiento, que ha de ser el Ministerio de Justicia, siendo el encargado el titular de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública del Ministerio de Justicia.
- f) Las medidas de seguridad aplicadas a los datos incorporados al RETIR han de tener el nivel adecuado conforme al Esquema Nacional de Seguridad y conforme determine el responsable del tratamiento.
- g) Las referencias a la legislación sobre protección de datos personales han de estar hechas, además de a los artículos 32, 32 bis y 33 de la LPBCPT, al RGPD, a la LOPDPDD y a la Ley Orgánica 7/2021, de 28 de mayo.



I) Consideraciones sobre la disposición adicional segunda y la disposición final segunda del real decreto proyectado

91.- La disposición adicional segunda, que lleva por título "Sanción por incumplimiento", establece: "El incumplimiento de la obligación de identificación e información al Registro sobre titularidad real tendrá la consideración de infracción grave, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 apartado 1 letra b) de la Ley 10/2012, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo".

92.- La Directiva, en sus artículos 30.1 y 31.1, dispone que los Estados miembros garantizarán que las infracciones de la obligación de obtención y conservación de la información adecuada, exacta y actualizada sobre la titularidad real estén sujetas a medidas o sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

93.- La LPBCPT incluye, en el catálogo de infracciones graves recogido en el artículo 52.1, diversos tipos infractores consistentes en el incumplimiento de las obligaciones de información, identificación y diligencia debida. En particular, el recogido en la letra b) del apartado 1 consiste en "El incumplimiento de las obligaciones de identificación e información del titular real, en los términos de los artículos 4, 4 bis y 4 ter".

94.- Por imperativo del principio de legalidad (artículo 25 CE) las conductas típicas infractoras han de describirse en una norma con rango de ley. La disposición adicional segunda del real decreto proyectado parece remitirse al tipo infractor del artículo 52.1 b), pero en la medida en que dicha disposición adicional pueda describir una conducta típica distinta y en cualquier caso más específica que la descrita en el artículo 52.1 b) LPBCPT, debería incorporarse al catálogo de infracciones graves que se recoge en el apartado 1 de este artículo 52 de la ley.

95.- La disposición final segunda modifica el artículo 9.6 del RLPBC. La nueva redacción propuesta es del siguiente tenor: "6. Para el cumplimiento de la obligación de identificación y comprobación de la identidad del titular real establecida en este artículo, los sujetos obligados podrán acceder a la base de datos de titularidad real del Consejo General del Notariado previa celebración del correspondiente acuerdo de formalización, en los términos previstos en el artículo 8 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, así como a los datos que figuren en el Registro de Titularidades Reales, en este último caso sin necesidad de celebración de convenio alguno".

96.- Según explica la MAIN, «*[L]o que se pretende que -sic- en lo sucesivo el acceso a las fuentes de información del Consejo General del Notariado,*



como uno de los pilares del RETIR no exija la celebración de convenio alguno.»

97.- La redacción propuesta, sin embargo, se muestra equívoca respecto de la naturaleza y el carácter del RETIR, como registro central y único de la información sobre titularidades reales. Tal y como está redactado el precepto abre la puerta a considerar que la base de datos de titularidad real del Consejo General del Notariado se sitúa en pie de igualdad frente al RETIR, y que los sujetos obligados pueden obtener la información tanto de una como de otra fuente. Conforme se ha venido argumentando a lo largo del presente informe, el RETIR es el instrumento que facilita la información sobre titularidad real, sin perjuicio de que, en situaciones de mayor riesgo, se haya de acudir a otros registros y bases de datos. Se sugiere, por tanto, modificar la redacción de este apartado 6 del artículo 9 del RLPBC en términos similares a los siguientes: *"Para el cumplimiento de la obligación de identificación y comprobación de la identidad del titular real establecida en este artículo, los sujetos obligados accederán a los datos que figuren en el Registro de Titularidades Reales en los términos previstos en la Ley 10/2010, de 28 de abril, en el presente Reglamento y en el Reglamento del Registro de Titularidades Reales, sin perjuicio de que, cuando resulte procedente, puedan acceder a la base de datos de titularidad real del Consejo General del Notariado, previa celebración del correspondiente acuerdo de formalización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 10/2010, de 28 de abril, y en el Reglamento del Registro de Titularidades Reales".*

J) Consideraciones de técnica normativa

98.- Para concluir, resulta oportuno recoger las siguientes consideraciones de carácter técnico formal:

- a) Debe unificarse la denominación del RETIR, que en la disposición adicional tercera de la LPBCPT se denomina "Registro de Titularidades Reales". En la MAIN podría introducirse el acrónimo RETIR.
- b) De conformidad con las Directrices de Técnica Normativa (regla nº 42), la disposición final segunda, que modifica el derecho vigente, ha de pasar a ser la primera, y ha de añadirse una disposición final sobre la incorporación del Derecho de la Unión Europea.
- c) Conforme a las Directrices de Técnica Normativa (regla 4ª) debe evitarse la mera reproducción de preceptos legales en las normas reglamentarias.
- d) Debe revisarse la sintaxis del articulado del real decreto y del Reglamento, así como de la MAIN.



VI. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El artículo 1 del Reglamento se destina a determinar el objeto y la finalidad del RETIR.

El Reglamento se sitúa en el marco que ha diseñado el legislador en la disposición adicional tercera LPBCPT, con la que transpone los artículos 30 y 31 de la Directiva en punto a dar cumplimiento de la obligación de conservar la información sobre la titularidad real en un registro central en cada Estado miembro, "por ejemplo un registro mercantil o un registro de sociedades a tenor del artículo 3 de la Directiva 2009/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, o en un registro público" (artículo 30.3); y tratándose de fideicomisos (del tipo trust) expresos e instrumentos jurídicos análogos, en un registro central de titularidad real creado por el Estado miembro en el que esté establecido o resida el fiduciario del fideicomiso o la persona que esté en una posición equivalente en un instrumento jurídico análogo (artículo 31.3 bis).

SEGUNDA.- El modelo que contempla la ley, y por el que se lleva a cabo la transposición de la norma europea, ha optado por la creación de un nuevo registro *central y único*, el RETIR, en el Ministerio de Justicia, que lo gestionará. Esta configuración es la que se traslada al artículo único del real decreto proyectado y al artículo 1 del Reglamento, cuyos apartados 1, 2, 3 y 4 reproducen, prácticamente en su literalidad, los apartados 1, 2, 3 y 4 de la disposición adicional tercera de la LPBCPT.

TERCERA.- Se debe incidir en la carácter *central y único en todo el territorio nacional* con que se configura el RETIR, y en que la información sobre la titularidad real se nutre de dos fuentes, la declaración de los titulares reales y de los sujetos obligados, así como de las personas jurídicas, fideicomisos tipo trust y entidades o estructuras sin personalidad jurídica, por un lado, y por otro lado de la información existente en los registros mercantiles y otros registros públicos, así como en la base de datos notarial. A estos últimos efectos, la disposición transitoria primera del real decreto contempla un primer volcado de datos y la forma de proceder hasta ese primer volcado de datos -y hasta la aprobación de la tasa por acceso al RETIR y su sistema de pago-, permitiéndose a las autoridades competentes, a los sujetos obligados y a los particulares obtener la información sobre la titularidad real acudiendo a los distintos registros conforme a su normativa específica, y al Consejo General del Notariado celebrar convenios para suministrar información sobre los titulares reales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.6 del RLPBC. Y la disposición transitoria segunda contempla la obligación de



establecer las actuaciones tecnológicas necesarias para llevar a cabo en un plazo máximo de seis meses a contar de la entrada en vigor del real decreto el primer envío de la totalidad de los datos sobre titulares reales, y contempla asimismo las actualizaciones periódicas a partir del primer envío, junto con el complemento de los datos incompletos.

Tanto la declaración directa de los titulares reales, sujetos obligados y personas jurídicas, fideicomisos tipo trust y entidades o estructuras sin personalidad jurídica que se prevé, ya con remisión a los artículos 4, 4 bis y 4 ter de la LPBCPT, ya de forma expresa en el apartado 4 de la disposición adicional tercera de la ley y en el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento, como este primer "volcado" de datos -quizá fuera más adecuado decir "primer envío" o "primera remisión" de datos-, su actualización y complemento, son coherentes con el carácter *central y único* que tiene el RETIR, que debe ser conectado con su finalidad, que no es otra que la identificación de los titulares reales, finalidad esta que debe vincularse con la más amplia y general de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y, uncida a esta, la protección del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica; finalidades que, por lo demás, no pueden desconectarse de la finalidad propia de los registros públicos, y en particular del RETIR, y de su función, que no es en sí misma la publicidad registral, sino dotar de transparencia y seguridad jurídica al tráfico jurídico y económico orientadas una y otra a las finalidades del RETIR, respecto de las que la publicidad registral presenta, por tanto, carácter instrumental.

Esto explica no solo la limitación de la publicidad registral, sino también la configuración del RETIR como instrumento único de constancia de la titularidad registral fundamentalmente en el cumplimiento de las obligaciones de diligencia debida. Lo cual guarda coherencia con el apartado segundo de la disposición adicional cuarta de la LPBCPT, que dispone que "[L]os sujetos obligados de la Ley 10/2010, de 28 de abril, tendrán acceso a la información vigente contenida en el Registro y recabarán prueba del registro o un extracto de este para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de identificación del titular real. (...)".

CUARTA.- Esta configuración -que nace *ex lege*-, se opone sin embargo a la previsión contenida en el apartado 2 de la disposición transitoria primera, que establece que "[U]na vez completado el volcado [de los datos sobre titularidad real contenidos en los distintos registros] las autoridades, sujetos obligados y particulares podrán acudir a los efectos del cumplimiento de sus obligaciones o como labor de control o de investigación, *de forma indistinta*, al Registro de Titularidades Reales o a los distintos registros donde conste la titularidad real". En similares términos se pronuncia el apartado 2, segundo



párrafo, del artículo 5 del Reglamento. Este carácter indistinto de la fuente de información sobre la titularidad real para el cumplimiento de las obligaciones, ya de control o investigación, ya de diligencia debida, no es conciliable con el carácter central y único del RETIR, ni con su propia función y finalidad, y entra en contradicción con la Directiva y con las disposiciones de la LPBCPT que transponen las disposiciones de la norma europea de Derecho derivado en esta materia, incurriendo en un exceso en el ejercicio de la delegación que se establece en la LPBCPT.

QUINTA.- Esta conclusión no es incompatible con lo previsto en el último inciso del apartado segundo de la disposición adicional cuarta de la LPBCPT, conforme al cual, “[e]n los casos de relaciones de negocios o clientes de riesgo superior al promedio, los sujetos obligados no se basarán únicamente en la información contenida en el registro, debiendo realizar comprobaciones adicionales”. Esta previsión parece tener su engarce en los artículos 30.8 y 31.6 de la Directiva, que establecen que los Estados miembros velarán por que las entidades obligadas no recurran exclusivamente al registro central para dar cumplimiento de los requisitos en materia de diligencia debida con respecto al cliente que les impone el capítulo II de la Directiva. Para dar cumplimiento a dichos requisitos se aplicará un planteamiento basado en el riesgo. Tal y como se desprende de los Considerandos (22), (23), (29), (30) y (31) de la IV Directiva, debe adoptarse *un planteamiento “holístico”* basado en el riesgo, que no es el mismo en todos los casos, que permita la adopción de medidas de diligencia reforzada. La recta inteligencia del último inciso de la disposición adicional, apartado segundo, de la LPBCFT debe llevar a vincular la previsión que contine con las situaciones de mayor riesgo que requieran medidas reforzadas de diligencia debida. Y la reseñada previsión debe interpretarse sistemáticamente poniendo en relación las disposiciones adicionales tercera, que contempla la creación de un RETI central y único, y cuarta, conforme a la cual los sujetos obligados han de recabar la información de ese único registro (“recabarán prueba del registro o un extracto de este para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de identificación del titular real”), sin perjuicio de que en las relaciones de negocios o clientes de riesgo superior al promedio deban realizar comprobaciones adicionales a la información obtenida del RETIR.

SEXTA.- Tampoco empece a esta conclusión la nueva redacción dada al artículo 9.6 del RLPBC, que dispone: “[P]ara el cumplimiento de la obligación de identificación y comprobación de la identidad del titular real establecida en este artículo, los sujetos obligados podrán acceder a la base de datos de titularidad real del Consejo General del Notariado previa celebración del correspondiente acuerdo de formalización, en los términos previstos en el



artículo 8 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, así como a los datos que figuren en el Registro de Titularidades Reales, en este último caso sin necesidad de celebración de convenio alguno". Esta previsión no ha de interpretarse de modo que permita una vía alternativa para la comprobación de la titularidad real, sino en el sentido de que la base de datos del Consejo General del Notariado constituye un instrumento *adicional* al RETIR en la comprobación de la titularidad real, sin que desplace su carácter único y su condición de instrumento a través del cual se ha de llevar a cabo la identificación del titular real, sin perjuicio de otras informaciones adicionales o suplementarias obtenidas de otros registros o bases de datos.

Abunda en la idea anterior el hecho de que la disposición transitoria primera del real decreto proyectado contemple la celebración de convenios para suministrar información sobre los titulares reales a los sujetos obligados conforme a lo dispuesto en el artículo 9.6 RLPBC -en la redacción vigente- *hasta el primer volcado de datos en el RETIR*, y que una vez que se hayan enviado a este la totalidad de los datos incluidos en los registros y bases de datos deban realizarse en estas actualizaciones periódicas, requiriéndose al registro de que se trate y al Consejo General del Notariado para que notifiquen las variaciones producidas -o para que comuniquen que no se han producido- (apartados 2 y 3 de la disposición transitoria segunda), y deban ser complementados, en caso de resultar incompletos.

SÉPTIMA.- Se aprecia la falta del desarrollo reglamentario de determinadas previsiones contenidas en la ley, que el texto proyectado se limita a reproducir y que de ese modo quedan con un contenido normativo impreciso, inconcreto y, consiguientemente, carente de aplicabilidad en la práctica. Así ocurre con lo previsto en el apartado 2 de la disposición adicional tercera LPBCFT, que se reproduce prácticamente en su literalidad en el apartado 2 del artículo 1 del Reglamento, sin que se precise de qué manera, por quién y en qué momento se deberá incluir la información sobre los datos de las entidades o estructuras sin personalidad jurídica que no estén gestionadas o administradas en España u otro Estado de la Unión Europea, y pretendan establecer relaciones de negocio, realizar operaciones ocasionales o adquirir bienes inmuebles en España.

Algo parecido sucede con la previsión contenida en el apartado 4 de este mismo artículo 1 del Reglamento, que recoge los términos del apartado 5 de la disposición adicional tercera LPBCPT relativa a la declaración al RETIR por las fundaciones, asociaciones, personas jurídicas, fideicomisos tipo trust y entidades o estructuras sin personalidad jurídica que no declaren su titularidad a través de los registros públicos donde estuvieran inscritas por no estar regulada dicha vía de declaración, de la información relacionada con



los artículos 4, 4 bis y 4 ter LPBCPT sobre titularidad real. En este caso se establece el momento en que debe presentarse esa declaración y la declaración de actualización, en su caso. Resulta más acorde con la Directiva y con el marco legal habilitante disponer en todo caso la obligación de declarar la titularidad real actualizada ante el RETIR, sin perjuicio de que este centralice la información que conste en los registros públicos o bases de datos.

OCTAVA.- Conforme se desprende de la disposición transitoria segunda del real decreto proyectado, el envío y centralización de los datos en el RETIR, y en su caso su actualización periódica y complementación, está subordinada a la adopción de las medidas e instrumentos tecnológicos y a la realización de las actuaciones tecnológicas necesarias para ello, y la habilitación para ello carece de la exigua *vacatio* que, con carácter general, se establece para la entrada en vigor del real decreto. Esta inmediatez, sin embargo, no habrá de paliar las dificultades, de carácter técnico, pero también económico, que de seguro conllevará la adopción de las medidas y la realización de las actuaciones tecnológicas precisas para dotar de la virtualidad y eficacia que requiere la creación del RETIR, lo que, en fin, puede postergar su funcionalidad y efectividad y, con ello, la efectividad de las previsiones del legislador europeo y del legislador nacional.

NOVENA.- El artículo 2 del Reglamento dispone que el RETIR será gestionado por el Ministerio de Justicia, teniendo su sede en la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

Esta ubicación de su sede, que en rigor ha de conllevar la gestión del registro, en la señalada Dirección General del Ministerio de Justicia se acomoda a la recomendación que este órgano constitucional dirigió al prelegislador en el informe al anteproyecto de ley de modificación de la LPBCFT, si bien sería conveniente que se contemple una eventual y futura modificación de su denominación.

El funcionamiento ininterrumpido del RETIR, sin perjuicio de la aplicación del horario establecido en el Ministerio de Justicia y en la normativa del régimen administrativo común, en aquellas actuaciones que requieran intervención humana, ha de servir a la eficacia y funcionalidad del registro.

Por otra parte, la recurribilidad de las resoluciones que denieguen el acceso y su carácter definitivo en vía administrativa es reiteración, por lo demás, de lo previsto en el apartado 5, segundo párrafo, de la disposición adicional cuarta LPBCPT, y es acorde con las exigencias de la Directiva.



DÉCIMA.- El artículo 3 del Reglamento contiene, en sus dos primeros apartados, disposiciones relativas a la información por medios telemáticos a las personas físicas cuyos datos, declarados de manera directa, se conserven en el RETIR en calidad de titulares reales, de conformidad con la normativa vigente en materia de protección de datos, y sobre la conservación y actualización de la información incorporada al RETIR relativa a la titularidad real de las personas jurídicas y entidades o estructuras sin personalidad jurídica. Las previsiones se ajustan a lo establecido en la Directiva y en la disposición adicional tercera, apartado primero, *in fine*, y apartado tercero, de la LPBCPT.

Se observa, empero, una cierta divergencia entre lo manifestado en la MAIN y lo previsto en el apartado 2, segundo párrafo, del artículo 3 del Reglamento, relativo al plazo de conservación de la información, pues mientras en aquella se hace referencia a los fideicomisos y trust cuya información se suministra por declaración directa, el párrafo segundo del apartado 2 se refiere a los casos previstos en el artículo 1, apartado segundo, del Reglamento, que no se refiere propiamente a los fideicomisos y trust, sino, reproduciendo el apartado 2 de la disposición adicional tercera de la LPBCPT, a las entidades o estructura sin personalidad jurídica que, no estando gestionadas o administradas desde España u otro Estado de la Unión Europea, y no estando registradas por otro Estado de la Unión Europea, pretendan establecer relaciones de negocio, realizar operaciones ocasionales o adquirir bienes inmuebles en España. Conviene, por tanto, que se mantenga la correspondencia entre lo expresado en la MAIN y lo previsto en la norma reglamentaria, trasladando a esta la previsión sobre la conservación y actualización de la información en los casos de trust y fideicomisos, lo que, apreciándose identidad de razón, cabría hacer sin incurrir en *ultra vires*.

UNDÉCIMA.- El apartado 2 del artículo 3 contiene un tercer párrafo, conforme al cual, además de los plazos de conservación de la información de la titularidad real establecidos en los párrafos anteriores, dicha información sobre titularidad real se conservará por un plazo de diez años a contar desde el cese de su condición de titular real o, en caso de no constar en el Registro Central -el RETIR, se ha de entender- esa fecha, desde que en el mismo conste que ha dejado de ser titular real.

Esta previsión, de cuya incorporación al Reglamento no se da explicación alguna en la MAIN, puede encontrar justificación, y en el plano de la colaboración entre la ley y el reglamento mostrarse respetuosa con esa relación internormativa y con el principio de jerarquía normativa, en aquellos casos en los que haya constancia registral del cese de la condición de titular real. Pero la norma debería precisar, para no incurrir en un posible *ultra vires*



al sobrepasar el plazo máximo establecido en la Ley -y antes en la Directiva-, que el plazo de conservación de diez años a contar desde el cese de la condición de titular real operará en aquellos casos en los que este tiene lugar con anterioridad al acontecimiento que actúa como término inicial del cómputo del plazo, especialmente el referido a la finalización de la relación de negocios, la venta de inmueble o la terminación de la operación ocasional. En cualquier caso, debe revisarse el enunciado del inciso final de este párrafo, pues es incoherente referirse a los casos en los que la fecha de cese de la condición de titular no conste en el RETIR, y a continuación disponer que el plazo de diez años contará desde que en éste conste que ha dejado de ser titular real.

DECIMOSEGUNDA.- Hay una falta de correspondencia entre lo que dispone el apartado 3 del artículo 3 del Reglamento y lo que dice la MAIN. En esta, en realidad, se establece una *prelación de titularidades reales* -titularidad real acreditada por propiedad, sea directa o indirecta, titularidad real por control, sea directo o indirecto, titularidad real manifestada por actas de titularidad real o depósitos de cuentas, y en último término se reputará titular real a los administradores sociales- más que unas reglas de preferencia para resolver las discrepancias entre la información suministrada por las distintas fuentes, que es lo que debe desarrollarse por el Reglamento, siendo así que, además, esa prelación de titularidades reales que se contiene en la MAIN no se traslada a la norma.

DECIMOTERCERA.- El artículo 3.3 del Reglamento parte de una distinción entre titularidad real *acreditada* y titularidad real *manifestada* que no se encuentra en la ley. Es más, identifica la titularidad real acreditada con la que se encuentra en la base de datos notarial, y de esa manera otorga preeminencia a la información que en ella se contiene. Esta identificación no es correcta. Son diversos los negocios jurídicos sobre acciones o participaciones, o sobre la composición y la estructura de las entidades, que no se formalizan en documento público: incluso en las transmisiones de participaciones sociales de sociedades de responsabilidad limitada en escritura pública ex artículo 106 TRLSC el requisito formal carece de carácter esencial, y solo tiene efectos *ad probationem* y de oponibilidad de la transmisión a los terceros -*ad exercitum o utilitatem*-. Por consiguiente, no es adecuado atribuir a la base de datos notarial la inequívoca e indiscutida condición de fuente *acreditada* de información sobre la titularidad real.

DECIMOCUARTA.- El sistema de información sobre titularidad real que se diseña en la ley, proveniente de la Directiva, gravita sobre la obligación de declaración que pesa sobre los sujetos titulares, sobre las personas jurídicas, fideicomisos tipo trust, entidades o estructuras sin personalidad jurídica y,



por tanto, sobre sus administradores, responsables, fideicomisarios, fiduciarios y beneficiarios, así como sobre los sujetos obligados y autoridades competentes, y de manera más inmediata, sobre la incorporación al RETIR de la información que figura en los distintos registros o bases de datos. El carácter central y único del RETIR, su función y finalidad, el carácter instrumental del principio de publicidad registral respecto de la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, han de tener como consecuencia que este sea la fuente de información acreditada de la titularidad real. Una vez que se haya incorporado la información que obra en los registros y bases de datos, con las actualizaciones provenientes de unos y otros, así como de las declaraciones de los titulares reales, las personas jurídicas, entidades o estructuras sin personalidad jurídica, los sujetos obligados y autoridades competentes, el RETIR ha de ser el instrumento que ofrezca la información acreditada sobre la titularidad real, reflejando oportunamente la cadena de propiedad. Las eventuales discrepancias entre las fuentes y el RETIR habrán de ser, por tanto, coyunturales, producto de la incorporación a los registros públicos y base de datos de información *actual* sobre la titularidad y la cadena de propiedad, que deberá a su vez incorporarse al RETIR. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que la disposición transitoria segunda del real decreto regula el traspaso de datos entre los distintos registros de personas jurídicas y el RETIR, previendo la realización de un primer envío de la totalidad de los datos y de actualizaciones periódicas, en la medida en que sea técnicamente posible de manera diaria, de las altas y variaciones que se hayan producido, desde ese primer envío o posteriores actualizaciones, en las bases de datos de titulares reales.

Lo que debe regular el Reglamento es la forma de dirimir las discrepancias entre las *indicadas fuentes* de información, y esta referencia ha de entenderse hecha a los distintos registros y a la base de datos notarial, pero también a la información obtenida por vía de declaración. Esta discrepancia puede surgir, bien en el momento de incorporación de la información al RETIR, bien, de forma dinámica, con posterioridad: piénsese, por ejemplo, en la eventual discrepancia que puede darse entre la información que figura en el depósito de cuentas anuales y en una escritura pública de transmisión de participaciones sociales. El Reglamento ha de establecer la regla conforme a la cual ha de resolverse esa eventual discrepancia, y para ello el legislador ha de atenerse al principio de preferencia del dato que sea más relevante, ya por su fecha, ya por la fiabilidad de la forma en que el mismo ha sido obtenido.

Siendo relevante el criterio temporal, no debería ser, sin embargo, el único a tener en cuenta. Lo adecuado es conjugar el criterio temporal y el de *fiabilidad*



de la forma en que el dato ha sido obtenido. Respecto de esta última, debe tenerse presente que la intervención notarial no es en todo caso garantía de fiabilidad del dato sobre titularidad real, pues la fe pública no alcanza al contenido de las manifestaciones relativas a la titularidad o propiedad consignadas en el acta o documento público.

En la valoración de la fiabilidad del dato debe atribuirse la relevancia que tiene el libro de socios, bajo la llevanza y responsabilidad de los administradores sociales (artículos 104.3 y 105 TRLSC), que, junto con la información facilitada con el depósito de cuentas anuales, permite poner de manifiesto la titularidad real, directa o indirecta, y la cadena de propiedad.

El Reglamento no es el instrumento normativo que deba determinar quién es, o a quién ha de reputarse, titular real, directo o indirecto, o de forma remanente, como el caso de los administradores: es esa una tarea de la ley (artículo 4.2 LPBCPT), y la habilitación para la regulación reglamentaria que nace de ella no tiene ese objeto, sino el de establecer la regla que ha de permitir dirimir eventuales discrepancias entre las fuentes de información de la titularidad real.

DECIMOQUINTA.- Los apartados 4 y 5 del artículo 3 tienen por objeto poner de manifiesto la existencia de discrepancias en el dato sobre titularidad real. Esta obligación de información recae sobre los sujetos obligados y autoridades competentes (ex artículos 30.4 y 31.5 de la Directiva), por lo que la previsión contenida en el apartado 5 del artículo 3 del Reglamento se mueve dentro del marco habilitante. Sin embargo, la previsión contenida en el apartado 4, conforme a la cual el titular del RETIR informará al registro del que procedan los datos o al obligado que los suministre de la existencia de contradicciones o discrepancias, no encuentra base en la Directiva ni en la ley, y no se muestra coherente con el carácter central y único del Registro: las eventuales discrepancias habrán de resolverse conforme a las reglas que establezca el Reglamento, para incorporar en el RETIR el dato sobre titularidad real que resulte de su aplicación; en tal sentido, es irrelevante informar al registro o al obligado del que procedan sobre esa discrepancia que, por lo demás, puede tener explicación razonable. Se sugiere, por tanto, la supresión de este apartado 4.

DECIMOSEXTA.- El artículo 4 del Reglamento establece los datos que deben ser facilitados al RETIR, según se trate de personas jurídicas, fideicomisos tipo trust u otros instrumentos jurídicos análogos, y entidades o estructuras sin personalidad jurídica.

Al respecto, cabe hacer las siguientes observaciones:



- a) Debe quedar clara, y despejar cualquier sombra de duda al respecto, la condición del RETIR como registro central y único que contiene la información sobre la titularidad real, sin perjuicio de que esta conste en otros registros públicos y bases de datos. Cabría, en esa línea, sugerir una redacción del enunciado con que se abre el apartado 1 del artículo 4 acorde con el carácter del RETIR, en términos similares a los siguientes: “Los datos de los titulares reales que se facilitarán separadamente por los órganos de gestión de la persona jurídica al REITR o a los distintos registros con competencia para su inscripción, en el caso de que se encuentre regulado un procedimiento de declaración, así como a la base de datos del Consejo General del Notariado (...)”.
- b) La enumeración de los datos que han de proporcionarse al RETIR está condicionada por lo dispuesto en los artículos 4 bis y 4 ter de la LPBCPT, que el artículo 4 del reglamento se limita a reproducir.
- c) Los datos de titularidad real de los fideicomisos del tipo trust anglosajón han de ser los de todas las personas que menciona el artículo 4.2 c) de la LPBCPT: del fideicomitente o fideicomitentes, del fiduciario o fiduciarios, del protector o protectores, si los hubiera, de los beneficiarios o, cuando aun estén por designar, de la categoría de personas en beneficio de la cual se ha creado o actúa la estructura jurídica, y de cualquier otra persona física que ejerza en último término el control del fideicomiso a través de la propiedad directa o indirecta o a través de otros medios. Tratándose de instrumentos jurídicos análogos al trust, los sujetos obligados facilitarán los datos y adoptarán las medidas adecuadas para comprobar la identidad de las personas que ocupen posiciones equivalentes o similares.
- d) El apartado 3 de este artículo 4 es equívoco: se refiere indiferenciadamente a la *persona jurídica* y a la *entidad o estructura sin personalidad jurídica*. Por otra parte, establece que “se deberán facilitar aquellos datos identificativos que se consideren necesarios por el registro de inscripción (...)”. Deberían establecerse unos datos mínimos *obligatorios*, sin perjuicio de que *el encargado del RETIR* pueda, en función del tipo de entidad o estructura de que se trate, requerir otros adicionales.

DECIMOSÉPTIMA.- El artículo 5 del Reglamento regula la legitimación para acceder a la información del RETIR. Para ello distingue distintos niveles de acceso a la información, según se trate de las autoridades con competencias en la prevención y represión de los delitos de financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y sus delitos precedentes que se enumeran en el



apartado 1, así como de notarios y registradores, de los sujetos obligados de la LPBCPT, y de terceros no incluidos en apartados anteriores de este artículo 5.

Cabe sugerir que se modifique la redacción del párrafo segundo del apartado 1 de este artículo 5 para adecuarla a las competencias de las autoridades que se enumeran: prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y sus delitos precedentes. Asimismo, debería sustituirse la mención a la Fiscalía por la del Ministerio Fiscal, y ha de tenerse presente las competencias atribuidas a la Fiscalía Europea por la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

Y sería conveniente precisar -aunque debe considerarse implícito- que los órganos del Poder Judicial legitimados son aquellos del orden penal.

DECIMOCTAVA.- El artículo 6 regula el acceso a la información contenida en el RETIR. Después de establecer que el acceso será por medios electrónicos, la forma de autenticación y firma electrónica, y una cláusula de garantía de que el consultante que actúa en virtud de su cargo lo hace en el cumplimiento estricto de las funciones que le atribuye la legislación vigente, añade dos apartados, el 4 y el 5, del siguiente tenor:

"4.- Si la información de la titularidad real tuviera relación con la titularidad de bienes inmuebles, el solicitante deberá manifestar un interés legítimo que será apreciado por el encargado del registro.

5.- Lo anterior se entiende sin perjuicio de la publicidad que pueda obtenerse por las autoridades, los sujetos obligados y los particulares, de los distintos registros con competencia en materia de titularidades reales, la que procederá según su legislación específica, si bien limitando su contenido a lo previsto en este Reglamento".

No es fácil comprender el sentido del apartado 4. El RETIR contiene, de acuerdo con su objeto y finalidad, información sobre la titularidad real, ya directa, ya indirecta, y el principio de publicidad registral se vincula indisolublemente a los fines a que está ordenado (la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y sus delitos precedentes). Por lo tanto, no ofrece propiamente información sobre la titularidad de bienes inmuebles. La relación



entre titularidad real de personas jurídicas, fideicomisos tipo trust, entidades y estructuras sin personalidad jurídica, y la titularidad de bienes inmuebles solo sería concebible en aquellas estructuras de tipo fideicomiso que se construyan en torno a un patrimonio inmobiliario destinado a un beneficiario. Sería conveniente, por tanto, que se precisara el sentido del precepto. Por otra parte, introduce un requisito -la manifestación de un interés legítimo- que, además de inconcreto, no encuentra base en la ley, y se deja a la apreciación del encargado del RETIR, lo que, además de complicar su función, puede representar una carga adicional a la hora de acreditar las condiciones de legitimación de acceso a la información.

También es cuestionable la previsión contenida en el apartado 5 de este artículo 6. Además de que la limitación a que alude en su último inciso se muestra también inconcreta y dificulta la comprensión de a qué viene referida -acaso lo que quiere expresar la norma es que la publicidad que pueda obtenerse de los distintos registros conforme a su legislación específica estará limitada, en cuanto a su contenido, a los datos sobre titularidad real a los que cabe acceder conforme a lo dispuesto en el Reglamento-, el precepto traslada aquí nuevamente la idea de que la información sobre titularidad real está disponible en registros distintos del RETIR a los que alternativa e indiferenciadamente cabe acudir para obtener dicha información, lo que, en línea con lo que se viene argumentando en este informe, se compadece mal con el carácter central y único del RETIR.

DECIMONOVENA.- El artículo 8 regula la protección de datos personales. En este punto, cabe reiterar lo expuesto en el anterior informe sobre el anteproyecto de ley de modificación de la Ley 10/2010, y destacar que la función y finalidad del RETIR debe conciliarse con la protección de los derechos fundamentales de los titulares inscritos y, en particular, con el derecho a la protección de datos personales, como expresa el Considerando (34) de la V Directiva. Si, como allí se decía, la base jurídica del tratamiento de los datos personales que identifican al titular real se encuentra en el cumplimiento de una obligación legal o la satisfacción de un interés público [artículo 6.1 c) y e) del RGPD y artículo 8 de la LOPDPDD, en relación con el artículo 43 de la Directiva, en la redacción dada por la V Directiva, y con los artículos 32 y 32 bis de la LPBCPT], el tratamiento de los datos consistente en la obtención y conservación e aquellos que identifican al titular real, y en particular, el acceso a los mismos, no debe ser ajeno a los principios de calidad de los datos que se recogen con carácter general en el artículo 5 RGPD, en el artículo 4 LOPDPDD, y en el artículo 6 de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de



prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

VIGÉSIMA.- El hecho de que los citados artículos 32 y 33, y en menor medida, el artículo 32 bis se encuentren desactualizados dificulta el desarrollo reglamentario. Este, en consecuencia, debe tener como marco legal superpuesto al que ofrece la LPBCPT el contenido en el RGPD, la LOPDPDD y la Ley 7/202, que deberán determinar y modular el contenido normativo de los preceptos de la LPBCPT relativos a la protección de datos personales.

De este conjunto normativo cabe extraer unas líneas generales que han de guiar la actuación reglamentaria, y que pueden estructurarse del siguiente modo:

- a) La base legítima del tratamiento de los datos personales de los titulares reales se encuentra en el cumplimiento de una obligación legal o la satisfacción de un interés público [artículo 6.1 c) y e) del RGPD y artículo 8 de la LOPDPDD, en relación con el artículo 43 de la Directiva, en la redacción dada por la V Directiva, y con los artículos 32 y 32 bis de la LPBCPT]. Por tanto, los tratamientos de datos personales consistentes en la cesión de los relativos a la titularidad real en cumplimiento de las obligaciones de información y de diligencia debida, su conservación, su actualización y acceso a los mismos tiene una base jurídica distinta del consentimiento del interesado, que autoriza y legitima el tratamiento.
- b) La finalidad del tratamiento ha de ser el cumplimiento de las obligaciones sobre titularidades reales establecidas en la LPBCPT y las finalidades propias de esta en la actuación de las autoridades con competencia en la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y sus delitos precedentes, sin que puedan ser utilizados para fines distintos sin el consentimiento del interesado, salvo que el tratamiento de dichos datos sea necesario para la gestión ordinaria de la relación de negocios. El tratamiento para fines distintos estará sujeto, en todo caso, a lo dispuesto en el RGPD, en la LOPDPDD y en la Ley Orgánica 7/2021.
- c) Los datos personales objeto del tratamiento serán los de las personas físicas que tengan la condición de titulares reales conforme a lo dispuesto en el artículo 2 LPBCPT. Debe, por tanto, corregirse el apartado b) del artículo 8 del Reglamento, que incorrectamente dice que "las personas de las que se obtendrán



datos serán todas las personas jurídicas españolas y entidades o estructuras jurídicas sin personalidad jurídica a que se refiere la Ley 10/2010 (...), así como de los propios titulares reales cuando proceda”.

- d) El tratamiento de datos personales incorporados al RETIR ha de estar sujeto al principio de calidad de los datos (artículos 5 RGPD, 4 LOPDPDD y 6 de la Ley Orgánica 7/2021).
- e) Se informará a las personas físicas cuyos datos se conserven en el RETIR (disposición adicional tercera, apartado 1, LPBCPT). Estas podrán ejercer los derechos de información, acceso, rectificación, supresión, oposición, limitación, portabilidad y a no ser objeto de decisiones automatizadas en los términos establecidos en el RGPD, la LOPDPDD y la Ley Orgánica 7/2021. Tales derechos se ejercitarán ante el responsable del tratamiento, que ha de ser el Ministerio de Justicia, siendo el encargado del tratamiento el titular de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública del Ministerio de Justicia.
- f) Las medidas de seguridad aplicadas a los datos incorporados al RETIR han de tener el nivel adecuado conforme al Esquema Nacional de Seguridad y conforme determine el responsable del tratamiento.
- g) Las referencias a la legislación sobre protección de datos personales han de estar hechas, además de a los artículos 32, 32 bis y 33 de la LPBCPT, al RGPD, a la LOPDPDD y a la Ley Orgánica 7/2021, de 28 de mayo.

VIGESIMOPRIMERA.- La disposición adicional segunda, que lleva por título “Sanción por incumplimiento”, establece: “El incumplimiento de la obligación de identificación e información al Registro sobre titularidad real tendrá la consideración de infracción grave, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 apartado 1 letra b) de la Ley 10/2012, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo”.

Por imperativo del principio de legalidad (artículo 25 CE) las conductas típicas infractoras han de describirse en una norma con rango de ley. La disposición adicional segunda del real decreto proyectado parece remitirse al tipo infractor del artículo 52.1 b), pero en la medida en que dicha disposición adicional pueda describir una conducta típica distinta y en cualquier caso más específica que la descrita en el artículo 52.1 b) LPBCPT, debería incorporarse al catálogo de infracciones graves que se recoge en el apartado 1 de este artículo 52 de la ley.



VIGESIMOSEGUNDA.- La disposición final segunda modifica el artículo 9.6 del RLPBC. La nueva redacción propuesta es del siguiente tenor: "6. Para el cumplimiento de la obligación de identificación y comprobación de la identidad del titular real establecida en este artículo, los sujetos obligados podrán acceder a la base de datos de titularidad real del Consejo General del Notariado previa celebración del correspondiente acuerdo de formalización, en los términos previstos en el artículo 8 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, así como a los datos que figuren en el Registro de Titularidades Reales, en este último caso sin necesidad de celebración de convenio alguno".

La redacción propuesta se muestra equívoca respecto de la naturaleza y el carácter del RETIR, como registro central y único de la información sobre titularidades reales. Tal y como está redactado el precepto abre la puerta a considerar que la base de datos de titularidad real del Consejo General del Notariado se sitúa en pie de igualdad frente al RETIR, y que los sujetos obligados pueden obtener la información tanto de una como de otra fuente. Como ha venido argumentándose a lo largo del presente informe, el RETIR es el instrumento que facilita la información sobre titularidad real, sin perjuicio de que, en situaciones de mayor riesgo, se haya de acudir a otros registros y bases de datos. Se sugiere, por tanto, modificar la redacción de este apartado 6 del artículo 9 del RLPBC en términos similares a los siguientes: *"Para el cumplimiento de la obligación de identificación y comprobación de la identidad del titular real establecida en este artículo, los sujetos obligados accederán a los datos que figuren en el Registro de Titularidades Reales en los términos previstos en la Ley 10/2010, de 28 de abril, en el presente Reglamento y en el Reglamento del Registro de Titularidades Reales, sin perjuicio de que, cuando resulte procedente, puedan acceder a la base de datos de titularidad real del Consejo General del Notariado, previa celebración del correspondiente acuerdo de formalización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 10/2010, de 28 de abril, y en el Reglamento del Registro de Titularidades Reales"*.

VIGESIMOTERCERA.- Resulta oportuno hacer las siguientes consideraciones de carácter técnico formal:

- a) Debe unificarse la denominación del RETIR, que en la disposición adicional tercera de la LPBCPT se denomina "Registro de Titularidades Reales". En la MAIN podría introducirse el acrónimo RETIR.
- b) De conformidad con las Directrices de Técnica Normativa (regla nº 42), la disposición final segunda, que modifica el derecho vigente, ha de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Secretaría General

- pasar a ser la primera, y ha de añadirse una disposición final sobre la incorporación del Derecho de la Unión Europea.
- c) Conforme a las Directrices de Técnica Normativa (regla 4ª) debe evitarse la mera reproducción de preceptos legales en las normas reglamentarias.
 - d) Debe revisarse la sintaxis del articulado del real decreto y del Reglamento, así como de la MAIN.

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.

Lo precedente concuerda bien y fielmente con su original al que me remito, y para que conste extiendo y firmo la presente en Madrid, 26 de mayo de 2022.

José Luis de Benito y Benítez de Lugo
Secretario General
(firmado digitalmente)