

Asuntos acumulados C-37/20 y C-601/20**WM (C-37/20) y Sovim SA (C-601/20)****contra****Luxembourg Business Registers**

[Petición de decisión prejudicial planteadas por el Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Distrito de Luxemburgo, Luxemburgo)]

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de noviembre de 2022

«Procedimiento prejudicial — Prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo — Directiva (UE) 2018/843 por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 — Modificación introducida en el artículo 30, apartado 5, párrafo primero, letra c), de esta última Directiva — Acceso de cualquier miembro del público en general a la información sobre la titularidad real — Validez — Artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Respeto de la vida privada y familiar — Protección de datos personales»

1. *Aproximación de las legislaciones — Prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo — Directiva (UE) 2015/849 — Modificación que obliga a los Estados miembros a garantizar el acceso de cualquier miembro del público en general a la información sobre la titularidad real de las sociedades y otras entidades jurídicas constituidas en su territorio — Injerencia grave en los derechos al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales — Justificación — Respeto del principio de legalidad y del contenido esencial de los derechos fundamentales — Existencia del objetivo de interés general — Falta de carácter necesario y proporcionado de la injerencia en cuestión — Invalidez*
[Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 7 y 8; Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo (UE) 2015/849, art. 30, aps. 1, 5 y 9, y (UE) 2018/843, considerandos 30 y 31 y art. 1, punto 15, letra c)]

(véanse los apartados 37 a 44, 47 a 52, 57 a 59, 66, 67, 71 a 76, 81 a 85 y 88 y el fallo)

2. *Derechos fundamentales — Respeto de la vida privada — Protección de datos personales — Limitaciones — Requisitos*
(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 7, 8 y 52, ap. 1)

(véanse los apartados 46 y 63 a 65)

3. *Aproximación de las legislaciones — Prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo — Directiva (CE) 2015/849 — Modificación que obliga a los Estados miembros a garantizar el acceso de cualquier miembro del público en general a la información sobre la titularidad real de las sociedades y otras entidades jurídicas constituidas en su territorio — Injerencia grave en los derechos al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales — Justificación — Invocación del principio de transparencia como objetivo de interés general que puede justificar la injerencia en cuestión — Improcedencia*
[Arts. 1 TUE y 10 TUE; Artículo 15 TFUE; Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/843, art. 30, ap. 5, párr. 1, letra c)]

(véanse los apartados 60 a 62)

Resumen

En aras de la lucha y prevención contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, la Directiva ant blanqueo (1) obliga a los Estados miembros a llevar un registro que contenga información sobre la titularidad real (2) de sociedades y otras entidades jurídicas constituidas en su territorio. A raíz de una modificación de esta Directiva por la Directiva 2018/843, (3) alguna de esa

información debe estar en todos los casos a disposición de cualquier miembro del público en general. De conformidad con la Directiva antiblanqueo modificada de este modo (en lo sucesivo, «Directiva antiblanqueo modificada»), la legislación luxemburguesa (4) creó un Registro de la Titularidad Real (en lo sucesivo, «RTR») destinado a conservar y poner a disposición una serie de datos sobre la titularidad real de las entidades registradas a los que toda persona tiene acceso.

En este contexto, el Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Distrito de Luxemburgo) conoce de dos demandas, presentadas respectivamente por WM y Sovim SA, por las que se impugna la denegación, por Luxembourg Business Registers, autoridad gestora del RTR, de sus solicitudes para impedir el acceso del público en general a los datos relativos, en el primer asunto, a WM como titular real de una sociedad civil inmobiliaria, y, en el segundo asunto, a la titularidad real de Sovim SA. En el marco de esos dos asuntos, el Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal d'arrondissement de Luxembourg), al dudar de la validez de las disposiciones del Derecho de la Unión que establecen el sistema de acceso público a la información sobre la titularidad real, planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial de validez.

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara inválida la Directiva 2018/843 en la medida en que modificó la Directiva antiblanqueo en el sentido de que los Estados miembros garantizarán que la información sobre la titularidad real esté en todos los casos a disposición de cualquier miembro del público en general. (5)

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia aprecia que el acceso del público en general a la información sobre la titularidad real, prevista por la Directiva antiblanqueo modificada, constituye una injerencia grave en los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de los datos de carácter personal, consagrados respectivamente en los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

A este respecto, el Tribunal de Justicia observa que, toda vez que los datos de que se trata contienen información sobre personas físicas identificadas, a saber, los titulares reales de sociedades y otras entidades jurídicas constituidas en el territorio de los Estados miembros, el acceso de cualquier miembro del público en general a esta afecta al derecho fundamental al respeto de la vida privada. Además, su puesta a disposición del público en general constituye un tratamiento de datos personales. Añade que tal puesta a disposición del público en general constituye una injerencia en los dos derechos fundamentales antes citados, cualquiera que sea la utilización posterior de la información comunicada. (6)

Por lo que respecta a la gravedad de esta injerencia, el Tribunal de Justicia señala que, en la medida en que la información puesta a disposición del público en general se refiera a la identidad del titular real y a la naturaleza y alcance de sus intereses reales en sociedades u otras entidades jurídicas, puede permitir elaborar un perfil sobre determinados datos personales identificativos y sobre la situación patrimonial del interesado y los sectores económicos, países y empresas específicos en los que ha invertido. Además, dicha información resulta accesible para un número potencialmente ilimitado de personas, de modo que tal tratamiento de datos personales también puede permitir el libre acceso a esos datos por parte de personas que, por razones ajenas al objetivo de interés general perseguido por la citada medida, pretendan informarse sobre la situación, en particular, material y económica de un titular real. Esta posibilidad resulta aún más plausible cuando los datos pueden consultarse en Internet. Por otra parte, las consecuencias que para las personas afectadas podrían derivarse de una posible utilización abusiva de sus datos personales se ven agravadas por el hecho de que esos datos, una vez puestos a disposición del público en general, no solo pueden ser libremente consultados, sino también conservados y difundidos, de manera que para esas personas se hace aún más difícil, incluso ilusorio, defenderse eficazmente contra abusos.

En segundo lugar, en el marco del examen de la justificación de la injerencia de que se trata, el Tribunal de Justicia en primer término observa que, en el caso de autos, se respeta el principio de legalidad. En efecto, la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales antes mencionados resultante del acceso del público en general a los datos sobre la titularidad real está prevista en un acto

legislativo, a saber, la Directiva antiblanqueo modificada. Además, por un lado, esta Directiva precisa que dichos datos deben ser adecuados, exactos y actuales y enumera expresamente determinados datos a los que debe concederse acceso público. Por otro lado, establece las condiciones en las que los Estados miembros pueden establecer excepciones a tal acceso.

En segundo término, el Tribunal de Justicia precisa que la injerencia en cuestión no menoscaba el contenido esencial de los derechos fundamentales garantizados en los artículos 7 y 8 de la Carta. Si bien es cierto que la Directiva antiblanqueo modificada no contiene una enumeración exhaustiva de los datos a los que debe permitirse el acceso a cualquier miembro del público en general y que los Estados miembros podrán dar acceso a información adicional, no lo es menos que solo la información adecuada sobre la titularidad real y los intereses reales ostentados puede obtenerse, conservarse y, por tanto, ponerse potencialmente a disposición del público, lo que excluye, en particular, la información que no guarda relación adecuada con las finalidades de la Directiva antiblanqueo modificada. Pues bien, no parece que la puesta a disposición del público en general de información que sí guarda ese tipo de relación menoscabe de algún modo el contenido esencial de los derechos fundamentales de que se trata.

En tercer término, el Tribunal de Justicia subraya que, al prever el acceso del público en general a la información sobre la titularidad real, el legislador de la Unión pretende prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo estableciendo, mediante una mayor transparencia, un entorno menos susceptible de ser utilizado con tales fines, lo que constituye un objetivo de interés general que puede justificar injerencias, incluso graves, en los derechos fundamentales consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta.

En cuarto término, en el marco del examen del carácter idóneo, necesario y proporcionado de la injerencia en cuestión, el Tribunal de Justicia observa que, ciertamente, el acceso del público en general a la información sobre la titularidad real es idóneo para contribuir a la consecución de dicho objetivo.

No obstante, el Tribunal de Justicia estima que esta injerencia no puede considerarse limitada a lo estrictamente necesario. Por una parte, no puede demostrarse la estricta necesidad de dicha injerencia basándose en el hecho de que el criterio del «interés legítimo» del que, según la Directiva antiblanqueo en su versión anterior a su modificación por la Directiva 2018/843, debía disponer cualquier persona que deseara acceder a la información sobre la titularidad real, era difícil de aplicar y su aplicación podía dar lugar a decisiones arbitrarias. En efecto, la eventual existencia de dificultades para definir con precisión los supuestos y las condiciones en las que el público puede acceder a la información sobre la titularidad real no puede justificar que el legislador de la Unión prevea el acceso del público en general a esa información.

Por otra parte, las explicaciones que figuran en la Directiva 2018/843 tampoco pueden demostrar la estricta necesidad de la injerencia en cuestión. (7) En la medida en que, según esas explicaciones, el acceso del público en general a la información sobre la titularidad real posibilita un mayor control de la información por parte de la sociedad civil, en particular la prensa o las organizaciones de la sociedad civil, el Tribunal de Justicia señala que tanto la prensa como las organizaciones de la sociedad civil que presentan relación con la prevención y la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo tienen interés legítimo en acceder a la información de que se trata. Lo mismo sucede con las personas que desean conocer la identidad de los titulares reales de una sociedad o de otra entidad jurídica por el hecho de que pueden emprender transacciones con ellas, o incluso las instituciones financieras y las autoridades que participan en la lucha contra infracciones en materia de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo.

Además, la injerencia en cuestión tampoco presenta carácter proporcionado. A este respecto, el Tribunal de Justicia aprecia que las normas sustantivas que delimitan esa injerencia no reúnen el requisito de claridad y precisión. En efecto, la Directiva antiblanqueo modificada prevé el acceso de cualquier miembro del público en general «como mínimo» a la información contemplada en esta disposición, y confiere a los Estados miembros la facultad de dar acceso a información adicional que incluirá, «como mínimo», la fecha de nacimiento o los datos de contacto del titular real en cuestión.

Pues bien, del uso de la expresión «como mínimo» de esta directiva autoriza la puesta a disposición del público de datos que no están suficientemente definidos ni son identificables.

Por otra parte, en lo que atañe a la ponderación entre la gravedad de esa injerencia y la importancia del objetivo de interés general perseguido, el Tribunal de Justicia reconoce que, habida cuenta de su importancia, este objetivo puede justificar injerencias, incluso graves, en los derechos fundamentales consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta.

Sin embargo, por una parte, la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo incumbe prioritariamente a las autoridades públicas y a entidades como las entidades de crédito o las entidades financieras a las que, por razón de sus actividades, se imponen obligaciones específicas en la materia. Por este motivo, la Directiva antiblanqueo modificada prevé que la información sobre la titularidad real debe estar en todos los casos a disposición de las autoridades competentes y de las unidades de inteligencia financiera, sin ninguna restricción, así como de las entidades obligadas, en el marco de la diligencia debida con respecto al cliente. (8)

Por otra parte, en comparación con un régimen anterior que preveía, además del acceso de las autoridades competentes y de ciertas entidades a la información sobre la titularidad real, el de toda persona u organización que pudiera demostrar un interés legítimo, el régimen introducido por la Directiva 2018/843 representa un menoscabo considerablemente más grave de los derechos fundamentales garantizados en los artículos 7 y 8 de la Carta, sin que esta mayor gravedad se compense con los eventuales beneficios que, en lo que atañe a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, podrían resultar de este último régimen en comparación con el primero.

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

² Según el artículo 3, punto 6, de la Directiva antiblanqueo, los titulares reales son la persona o personas físicas que tengan la propiedad o el control en último término del cliente o la persona o personas físicas por cuenta de las cuales se lleve a cabo una transacción o actividad.

³ 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 (DO 2018, L 156, p. 43).

⁴ Ley de 13 de enero de 2019, por la que se crea un Registro de la Titularidad Real (Mémorial A 2019, n.º 15).

⁵ Invalidez del artículo 1, punto 15, letra c), de la Directiva 2018/843, por el que se modifica el artículo 30, apartado 5, párrafo primero, letra c), de la Directiva antiblanqueo.

⁶ Sentencia de 21 de junio de 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, apartado 96 y jurisprudencia citada.

⁷ Se refiere a las explicaciones que figuran en el considerando 30 de la Directiva 2018/843.

[8](#) Artículo 30, apartado 5, párrafo primero, letras a), y b), de la Directiva antiblanqueo modificada.