COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 9.3.2022
COM(2022) 87 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

por el que se evalúa la necesidad y proporcionalidad de armonizar la información incluida en los registros inmobiliarios y la necesidad de interconectar dichos registros

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

por el que se evalúa la necesidad y proporcionalidad de armonizar la información incluida en los registros inmobiliarios y la necesidad de interconectar dichos registros

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 32 *ter*, apartado 2, de la Directiva (UE) 2015/849[1] («Directiva relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales» o «DLBC»), modificada por la Directiva (UE) 2018/843[2] («DLBC 5»), exige a la Comisión que presente un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que evalúe la necesidad y proporcionalidad de armonizar la información incluida en los registros inmobiliarios nacionales de los Estados miembros y evalúe la necesidad de interconectar dichos registros. A pesar de que el plazo para la presentación de este informe se fijó en el 31 de diciembre de 2020, la Comisión decidió suspender su adopción para que la evaluación pudiera tenerse en cuenta en la preparación del paquete de propuestas legislativas que adoptó el 20 de julio de 2021 contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (LBC/LFT)[3].

La Directiva relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales incluye una serie de medidas para abordar y mitigar los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo (BC/FT) en el sector inmobiliario. Estas comprenden la inclusión de los notarios y otros profesionales del Derecho que participan en operaciones inmobiliarias, así como los agentes inmobiliarios en el ámbito de las entidades sujetas a obligaciones de LBC/LFT y, a raíz de los cambios introducidos por la quinta Directiva relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales, la puesta a disposición de las autoridades nacionales de LBC/LFT de información sobre la propiedad inmobiliaria. El artículo 32 *ter*, apartado 1, de la Directiva relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales exige a los Estados miembros que faciliten a las UIF y a las autoridades competentes acceso a información que permita la identificación, en tiempo oportuno, de cualquier persona física o jurídica que tenga bienes inmuebles en propiedad, también a través de registros o de sistemas electrónicos de consulta de datos, cuando se disponga de tales registros o sistemas.

A fin de cumplir los requisitos del artículo 32 *ter*, apartado 2, el presente informe incluye i) un análisis de la situación actual de los registros de la propiedad, ii) una descripción de cómo el acceso a los registros inmobiliarios puede ayudar a las UIF y a las autoridades competentes, y iii) la evaluación de los beneficios, las deficiencias y los requisitos tanto para la armonización de la información incluida en los registros como para la interconexión de

---

[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 (Texto pertinente a efectos del EEE), DO L 141 de 5.6.2015, p. 73, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018.

[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, DO L 156 de 19.6.2018, p. 43.

[3] https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_es.

dichos registros. Sobre la base de estos elementos, se realiza una evaluación inicial de la proporcionalidad y la necesidad de armonización e interconexión.

La elaboración de este informe contó con la ayuda de un estudio independiente realizado por un contratista externo encargado en 2020[4]. El estudio analizó la información sobre los registros inmobiliarios de los Estados miembros, analizó iniciativas pasadas y actuales para interconectar los registros y armonizar la información que contienen. El presente informe se basa también en información procedente de un estudio encargado por la Comisión en 2014[5] que presentó los resultados de un estudio empresarial y un estudio técnico que forman el trabajo preliminar para construir una interconexión de los registros de propiedad en el Portal Europeo de e-Justicia.

En el presente informe se utiliza el término «registro inmobiliario» como término que abarca tanto los registros de la propiedad[6] como los registros catastrales[7], que pueden incluir información que permita identificar a una persona física o jurídica propietaria de bienes inmuebles. Por lo general, estos registros funcionan de forma complementaria, ya que los registros de la propiedad proporcionan el registro oficial de derechos mediante escrituras o títulos y los catastros ofrecen un inventario público de bienes inmuebles. En la práctica, en cualquier proyecto potencial de armonización o interconexión, los Estados miembros deben identificar los registros nacionales pertinentes caso por caso e incluir tanto los registros de propiedad inmobiliaria como los registros catastrales si estos son distintos con arreglo a su legislación nacional.

2. SITUACIÓN ACTUAL

2.1. Registros que contienen información sobre los propietarios de bienes inmuebles en los Estados miembros

Los registros inmobiliarios de los Estados miembros varían considerablemente en cuanto a organización, centralización, nivel de digitalización y contenido respectivo.

La mayoría de los Estados miembros han organizado datos relativos a la propiedad inmobiliaria en dos registros: un registro de la propiedad y un registro catastral. Ocho Estados miembros gestionan sus registros de la propiedad junto con el catastro[8]. Algunos Estados miembros también han optado por crear bases de datos separadas para fines especiales, por

[4] Comisión Europea, Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report* [«Estudio sobre la armonización e interconexión de los registros inmobiliarios: informe final», documento no disponible en español], Oficina de Publicaciones, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; en lo sucesivo, «Comisión Europea (2021)».

[5] Comisión Europea, Dirección General de Justicia, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P., *et al. Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis* [«Análisis de viabilidad y aplicación de la interconexión de los registros de la propiedad», documento no disponible en español], Oficina de Publicaciones, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838; en lo sucesivo, «Comisión Europea (2015)».

[6] El registro de la propiedad se entiende como un registro público de escrituras o derechos sobre bienes inmuebles.

[7] El catastro es una descripción sistemática de las unidades de terreno dentro de una zona. La descripción se realiza mediante mapas que identifican la ubicación y los límites de cada unidad, y mediante registros. En los registros, la información más esencial es el número de identificación y la superficie de la unidad, generalmente diferenciada por clase de uso del suelo.

[8] Dinamarca, Estonia, Chipre, Lituania, Hungría, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

ejemplo, para la identificación fiscal de los bienes inmuebles[9] o para los datos relativos al precio de compra o a la transacción[10].

Durante la larga historia de registro de la información sobre bienes inmuebles, que se remonta al siglo XIX, han surgido dos sistemas de registro predominantes: un sistema de registro de escrituras y un sistema de registro de títulos. Una escritura es un registro de una operación concreta. Sirve como prueba de un acuerdo específico (como la venta de bienes inmuebles), pero no es en sí mismo una prueba del derecho legal de las partes de la transacción a celebrar y consumir el acuerdo[11]. Con arreglo al sistema alternativo, cuando los títulos están registrados, el registro del título es una prueba de la propiedad. En la actualidad, veintitrés Estados miembros tienen un sistema de títulos o ambos sistemas, mientras que cuatro solo tienen un sistema de escritura pública[12]. En algunos Estados miembros se ha producido un paso gradual del sistema de escrituras al sistema de títulos, pero no se han producido cambios en la dirección opuesta[13].

Para muchos Estados miembros, los distintos tipos de registros descritos anteriormente están centralizados a nivel nacional, es decir, abarcan toda la zona de un país. Sin embargo, esto no ocurre en Francia[14]. Alemania e Italia[15]. España tiene un sistema mixto: aunque cuenta con más de 1 000 registros de la propiedad con competencias exclusivas y bases de datos, también proporciona una plataforma nacional interconectada[16]. Grecia cuenta con un sistema similar, con la base de datos del registro de la propiedad gestionada de forma centralizada para todo el país por una empresa y actualizada por los registradores locales sobre la base de sus transacciones[17].

La mayoría de los Estados miembros disponen de registros digitalizados accesibles en línea. Sin embargo, existen excepciones. En Francia, los datos de los registros locales, aunque estén digitalizados, no son accesibles en línea, y los resultados de las consultas se facilitan manualmente, de forma asíncrona (aparte de las regiones de Alsacia y Mosela)[18]. El registro luxemburgués también está fuera de línea[19].

---

9 Francia y Portugal.

10 Alemania y Finlandia.

11 Comisión Europea (2015), p. 273.

12 *Ibid*., p. 145, excluido el Reino Unido. Los Estados miembros con un sistema de títulos o ambos sistemas son Bulgaria, Chequia, Chipre y Austria. Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia, Finlandia y Suecia. Los Estados miembros con un sistema de escritura son únicamente Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos y Rumanía. En Francia, las regiones de Alsacia y Mosela siguen el modelo de registro del título (frente al resto del país). Lo mismo puede decirse de la provincia autónoma de Trento, en Italia.

13 Parlamento Europeo — Estudio para la Comisión JURI, *Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens* [«Adquisiciones transfronterizas de bienes inmuebles residenciales en la UE: problemas encontrados por los ciudadanos», documento en inglés], 2016, p. 58.

14 Francia cuenta con 120 registros locales de la propiedad, que no están interconectados.

15 En Italia, algunas regiones mantienen registros separados, pero la mayoría del país está cubierto por un único registro.

16 Touriñán T, «The Spanish Land Registration system and the IMOLA project» (El sistema español de registro de la propiedad y el proyecto IMOLA), en: *Proyecto IMOLA II [The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection]* [Documento Europeo de Registro de la Propiedad (ELRD): Un modelo semántico común para la interconexión de los registros de la propiedad, documento en inglés], pp. 248 y 252.

17 https://e-justice.europa.eu/109/ES/land_registers_in_eu_countries?GREECE&init=true&member=1.

18 Comisión Europea (2015), p. 242.

19 *Ibid.*, p. 216.

2.2. El papel y la finalidad de los registros inmobiliarios en el mercado único

La finalidad principal de los datos en los registros inmobiliarios es la seguridad jurídica en cuanto a los derechos de propiedad y los derechos de terceros con respecto a una determinada unidad inmobiliaria. Además de las autoridades públicas, los ciudadanos y los profesionales utilizan los datos almacenados en los registros inmobiliarios, la mayoría de las veces basándose en un interés legítimo relacionado con un posible intercambio de propiedad o una reclamación como tercero., Los registros inmobiliarios pueden utilizarse también a escala nacional en situaciones transfronterizas, por lo que tienen una dimensión de mercado único. La siguiente lista presenta una visión general no exhaustiva de las circunstancias en las que los registros inmobiliarios pueden utilizarse a escala transfronteriza:

- Un uso típico de los registros inmobiliarios se produce en el contexto de la adquisición de bienes inmuebles en otro Estado miembro. Es posible que los ciudadanos y los profesionales deseen comprobar el estatuto jurídico y las cargas de una propiedad situada en el extranjero o el registro exacto de la propiedad[20].
- Los registros inmobiliarios pueden consultarse en el contexto de procedimientos judiciales relacionados con bienes inmuebles[21], incluida la ejecución de resoluciones judiciales.
- Los registros inmobiliarios también pueden consultarse a efectos del intercambio de información entre las autoridades tributarias. Con arreglo a la Directiva 2011/16/UE[22], la información sobre la renta y la propiedad de bienes inmuebles se intercambia automáticamente de forma transfronteriza entre las autoridades tributarias del Estado miembro en el que esté situado el bien y las autoridades tributarias del Estado miembro en el que resida el propietario del bien.
- Los registros inmobiliarios pueden utilizarse para obtener información sobre las cargas. Este puede ser el caso, por ejemplo, de las consultas de las instituciones financieras en el contexto de la concesión de préstamos e hipotecas.
- Las autoridades pueden consultar los registros inmobiliarios en el contexto de los procedimientos relativos a las obligaciones fiscales, incluido el cobro de impuestos, derechos y otras medidas reguladas por la Directiva 2010/24/UE[23].
- La consulta de los registros inmobiliarios también puede tener lugar en el contexto de los casos de sucesión. En particular, el Reglamento (UE) n.º 650/2012[24] exige a la

[20] Moerkerke J., «IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities» (IMOLA II, el compromiso del ELRA con los ciudadanos europeos: abrir un marco de colaboración con las autoridades de la UE), en: *Proyecto IMOLA II* (...), p. 29.

[21] M. Cuccaro, «The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters» (El ELRD como fuente de información para los tribunales en asuntos transfronterizos), en: *Proyecto IMOLA II* (...), p. 221. En particular: «[...] desde un punto de vista puramente práctico, puede resultar sumamente útil saber con certeza si el demandante ha hecho pública correctamente la existencia de los procedimientos judiciales en el registro de la propiedad competente, que puede estar situado en un Estado miembro distinto del Estado en el que el juez competente resuelve sobre el litigio transnacional».

[22] Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE.

[23] Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas DO L 84 de 31.3.2010, p. 1 y Comisión Europea (2021), p. 29.

[24] Reglamento (UE) n.º 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la

autoridad que expide un certificado sucesorio europeo que verifique la información relativa a los bienes propiedad del causante.

- En el contexto de los procedimientos de quiebra, las búsquedas de los registros inmobiliarios pueden realizarlas una autoridad, pero también los acreedores.

2.3. Iniciativas de interconexión

Hasta la fecha, ha habido algunas iniciativas a escala de la UE relativas a la interconexión de los registros nacionales de la propiedad.

La interconexión de los registros de la propiedad (LRI, por sus siglas en inglés) es un proyecto en curso financiado por el Programa Justicia de la Unión Europea[25], al que los Estados miembros pueden adherirse de forma voluntaria[26]. Su objetivo es proporcionar un punto de acceso único a través del Portal Europeo de e-Justicia[27] a los registros de la propiedad de los Estados miembros participantes. La primera fase del proyecto dio lugar a la creación de una interconexión técnicamente operativa de los registros de la propiedad de Austria y Estonia. El servicio prospectivo está a disposición del público como demostración[28]. El segundo proyecto de interconexión LRI de los Estados miembros, apoyado por financiación de la UE, comenzó en marzo de 2020 y finalizó en octubre de 2021. En el marco del proyecto, Letonia conectó su registro de la propiedad a la plataforma de servicios LRI. Hungría, Portugal y España llevaron a cabo un análisis exhaustivo para comprender plenamente las condiciones específicas de cada país antes de iniciar el desarrollo de la conexión nacional en el proyecto de interconexión de los registros de la propiedad.

En su Comunicación de 2020 «La digitalización de la justicia en la UE. Un abanico de oportunidades», la Comisión declaró que, para aprovechar todo el potencial de la iniciativa LRI, debería extenderse a toda la UE, con el objetivo de garantizar la plena participación de los Estados miembros de aquí a 2024[29].

IMOLA (modelo de interoperabilidad para los registros de la propiedad) es un proyecto de la Asociación Europea de Registros de la Propiedad, cofinanciado por el Programa de Justicia de la Unión[30]. El proyecto tiene por objeto elaborar una plantilla común para la organización a escala de la UE de la información contenida en los registros inmobiliarios, relacionada con material explicativo en diferentes lenguas. El principal logro del IMOLA es la creación de un concepto de «documento europeo de registro de la propiedad», un modelo para organizar la información del registro de la propiedad a escala de la UE, incluido un modelo semántico[31].

---

ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones *mortis causa* y a la creación de un certificado sucesorio europeo, DO L 201 de 27.7.2012, artículo 66, apartado 5.

25 Reglamento (UE) 2021/693 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se establece el programa Justicia y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1382/2013 (DO L 156 de 5.5.2021, p. 21).

26 Para más información, consulte https://lri-ms.eu/.

27 https://e-justice.europa.eu/.

28 https://lri-ms.eu/outcomes.

29 COM(2020) 710 final, p. 13.

30 https://www.elra.eu/imola/.

31 *Ibid*.

3. BIENES INMUEBLES Y REGISTROS INMOBILIARIOS EN EL CONTEXTO DEL BLANQUEO DE CAPITALES Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

Este capítulo examina la manera en que los registros inmobiliarios pueden utilizarse en el contexto de la LBC/LFT.

3.1. Factores de riesgo y usos indebidos comunes del sector inmobiliario con fines de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo

Según el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), la compra de bienes inmuebles es un medio común para los productos del delito, ya que los bienes inmuebles representan alrededor del 30 % de los activos de origen delictivo confiscados en todo el mundo entre 2011 y 2013[32]. Aunque es difícil obtener datos sobre la magnitud del BC/FT en el sector, la Agencia Policial de la Unión Europea (Europol) predice que, a medio plazo, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, los sectores inmobiliarios y de la construcción serán aún más atractivos para el blanqueo de capitales[33]. La evaluación de 2019 de la Comisión Europea sobre el riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afecta al mercado único y está relacionada con actividades transfronterizas[34] (la «evaluación supranacional de riesgos») consideró que el nivel de vulnerabilidad del sector inmobiliario a la financiación del terrorismo era significativo y que el blanqueo de capitales era significativo/muy significativo[35].

Los bienes inmuebles desempeñan un papel principalmente en la fase final del ciclo de blanqueo de capitales, es decir, en la fase de integración[36]. Permiten la integración de fondos ilícitos en la economía legal, devolver los ingresos a los delincuentes e incluso generar ingresos legítimos[37]. Por lo general, los bienes inmuebles son también un activo que se revaloriza que, si se vende, puede constituir una razón legítima para la aparición de fondos[38].

Los métodos comunes utilizados por los delincuentes suelen implicar sistemas complejos para adquirir bienes inmuebles, a partir del uso de préstamos complejos o financiación de crédito, la intermediación a través de profesionales, el uso de sociedades instrumentales, la manipulación de la tasación o valoración de un inmueble, el uso de instrumentos monetarios como dinero en efectivo o cheques, el uso de sistemas hipotecarios o el uso de propiedades para ocultar dinero generado por actividades ilegales[39].

---

32 GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* [«Vulnerabilidades de los profesionales del Derecho en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo», documento en inglés], 2013, p. 24.

33 Europol, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU* [«Más allá de la pandemia: Así modificará la COVID-19 el panorama de la delincuencia grave y organizada en la UE», documento en inglés], 2020, p.12.

34 Documento SWD(2019) 650 final.

35 *Ibid*., p. 171.

36 Comisión Europea (2021) p. 37.

37 Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* [«Comprender el blanqueo de capitales a través de las transacciones inmobiliarias», documento en inglés], 2019, p. 2, y Comisión Europea (2021), *Ibid*.

38 GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals* [«Vulnerabilidades de los profesionales del Derecho en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo», documento en inglés], 2013, p. 44.

39 GAFI/OCDE, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector* [«Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo a través del sector inmobiliario», documento en inglés], 2007.

3.2. El uso de registros inmobiliarios en el contexto de la LBC/LFT

La información contenida en los registros inmobiliarios puede ayudar a las autoridades competentes y a las UIF de diversas maneras. El estudio realizado en apoyo del presente informe, que incluía consultas específicas a las autoridades de LBC/LFT, confirma que, en general, están satisfechas con la rapidez del intercambio transfronterizo de información sobre bienes inmuebles entre las UIF y las autoridades competentes, así como con la información contenida en los registros inmobiliarios, ya que generalmente permite identificar la titularidad de la propiedad y obtener información sobre los bienes inmuebles[40]. Sin embargo, aunque podrían lograrse ventajas mediante la armonización de la información contenida en los registros inmobiliarios y el acceso de las UIF y las autoridades competentes a los registros inmobiliarios de otros Estados miembros, es importante señalar que no toda la información pertinente para las UIF y las autoridades competentes puede obtenerse a través de dichos registros.

El uso de sistemas complejos en los que participan «sociedades fantasma», estructuras de propiedad complejas, incluidos trust o sociedades establecidas en jurisdicciones de baja transparencia, o testaferros, es una tipología común de BC/FT en el sector inmobiliario. Según la evaluación supranacional de riesgos de 2019, los representantes del sector privado consideran que la identificación de la titularidad real de un bien inmueble constituye un reto importante, en particular cuando el vendedor y el comprador realizan transacciones utilizando trust. Una encuesta entre las UIF mostró que el 61 % de los encuestados consideraba que las transacciones inmobiliarias realizadas únicamente por terceros e intermediarios eran un sistema operativo común utilizado para el BC/FT en el sector inmobiliario. A esto le siguieron el 44 % de los encuestados que optaron por el uso de sociedades instrumentales, trust o testaferros, y el 39 %, que indicaron que la dificultad para establecer la identidad real del propietario, el arrendatario o el inversor en bienes inmuebles es un problema importante[41].

Los registros de bienes inmuebles pueden utilizarse, junto con otros registros interconectados a disposición de las UIF y las autoridades competentes, por ejemplo, los registros de titularidad real, para detectar casos de BC/FT en los que se utilizan las técnicas descritas anteriormente, ya que pueden proporcionar información fiable, complementaria y actualizada sobre los propietarios actuales y, en algunos casos, sobre los propietarios anteriores de un bien inmueble. En una encuesta entre las autoridades competentes y las entidades obligadas, más del 80 % de los encuestados afirmaron que la información sobre la propiedad pasada y presente es útil en su trabajo[42]. Al mismo tiempo, algunos de ellos informaron de que a veces falta información sobre los derechos de propiedad, y la falta de información personal adicional, como un número de identificación personal, impide la identificación del titular real[43].

[40] Comisión Europea (2021), pp. 87 y 91 (contenido de los registros inmobiliarios) y 101 (intercambio transfronterizo de información).
[41] Comisión Europea (2021), p. 50. Estaba permitido elegir más de una respuesta.
[42] *Ibid*., p. 90.
[43] *Ibid*.

Las tipologías de BC/FT a través del sector inmobiliario también incluyen propiedades a precios inusuales: por encima o por debajo del valor de mercado de la propiedad[44]. Un elemento común es también la falta de coherencia entre la renta/riqueza declarada del comprador y el valor de la propiedad inmobiliaria[45]. En este contexto, el 63 % de los encuestados indicó que el precio de la propiedad es una información importante. Los encuestados también han indicado que el precio de compra o la valoración del inmueble no figura en el registro[46]. Los datos más recientes sobre la inclusión de esta información son de 2014. A continuación, los datos sobre el precio de compra se almacenaron en los registros inmobiliarios de catorce Estados miembros[47] y, para otros seis Estados miembros se almacenaron, pero no se inscribieron en ningún registro o se inscribieron por separado del registro inmobiliario[48]. Esto está relacionado con la ausencia de registros históricos sobre la transferencia de la propiedad inmobiliaria, los medios de pago (especialmente teniendo en cuenta la tendencia al alza en la compra de bienes inmuebles utilizando efectivo) y los contratos de compra.

Los encuestados también han manifestado su preocupación por la exactitud de la información contenida en los registros (por ejemplo, la descripción de la propiedad no es o ha dejado de ser exacta) y su exhaustividad (los condominios, a pesar de estar muy extendidos en el mercado, no están incluidos en todos los registros).

En la siguiente sección se analizan los pros y contras de la interconexión de los registros inmobiliarios. El análisis se lleva a cabo desde la perspectiva estricta del marco de LBC/LFT y el uso que se hace de estos registros para prevenir y combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo transfronterizos que afectan al sector inmobiliario.

4. ARMONIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN INCLUIDA EN LOS REGISTROS INMOBILIARIOS

A efectos del presente informe, la armonización de la información de los registros inmobiliarios significa crear un conjunto mínimo de datos sobre bienes inmuebles que facilitarían todos los Estados miembros.

La armonización de la información actualmente disponible en los registros probablemente no bastaría para satisfacer las necesidades de las autoridades de LBC/LFT. Por lo general, la información que necesitan las UIF y las autoridades competentes, como los datos de identificación del vendedor/comprador, el precio de la propiedad, la fecha de venta o el cambio de propiedad (incluido un registro de las transferencias de propiedad), no está disponible en los registros. Así pues, toda posible armonización debe ir acompañada de datos adicionales recogidos y almacenados en los registros para que aporten un valor añadido a efectos de LBC/LFT.

---

44 OCDE, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors* [«Manual de sensibilización sobre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo para inspectores y auditores fiscales», documento en inglés], 2019, p. 48; GAFI, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents* [«Orientación sobre el enfoque basado en el riesgo para los agentes inmobiliarios», documento en inglés], 2008, p. 22, y Comisión Europea (2021), p. 38.

45 Comisión Europea (2021) p. 51.

46 *Ibid*., p. 91.

47 Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Grecia, España, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Rumanía y Suecia y Comisión Europea (2015), p. 171.

48 Chequia, Alemania, Irlanda, Portugal, Eslovaquia y Finlandia, *Ibid*.

Al mismo tiempo, el acceso a dicha información debe diseñarse cuidadosamente, ya que su puesta a disposición para otros fines podría no ser siempre proporcionada.

4.1. Ventajas

La armonización de la información contenida en los registros inmobiliarios puede tener una serie de beneficios, que van más allá de la prevención y la lucha contra el blanqueo de capitales, sus delitos subyacentes y la financiación del terrorismo. La armonización puede ser un desencadenante para completar la digitalización de los registros inmobiliarios nacionales y mejorar la accesibilidad, adaptándolos a la era digital. Además, la armonización puede favorecer la seguridad jurídica, ya que una estructura común con claridad en la terminología y el valor jurídico de la información almacenada puede contribuir por sí misma a una información más transparente y fiable. La armonización de los datos contenidos en los registros inmobiliarios también permitiría un acceso más rápido a la información y su utilización. Por último, la disponibilidad de información armonizada en los registros inmobiliarios facilitaría la identificación de la propiedad, ya sea a nivel nacional o en otros Estados miembros. Por lo tanto, contribuiría a la información financiera y a las investigaciones financieras, pero también al embargo y decomiso de activos.

4.2. Inconvenientes y limitaciones

Los registros inmobiliarios se han convertido en su forma actual en el contexto de sistemas nacionales específicos de organización de la propiedad.

El artículo 345 es una expresión del principio de neutralidad de los Tratados en relación con el régimen de la propiedad en los Estados miembros. Sin embargo, ello no significa que dichas normas no estén sujetas a las normas fundamentales de la Unión, entre las que figuran, entre otras cosas, la prohibición de discriminación, la libertad de establecimiento y la libre circulación de capitales[49]. En otras palabras, el artículo 345 del TFUE no obstaculizaría la armonización de cuestiones como la recogida, el almacenamiento y la presentación de un conjunto de datos comúnmente definidos, siempre que respete los principios fundamentales del Derecho de la Unión y, en particular, la neutralidad de la Unión con respecto al régimen de la propiedad en los Estados miembros.

Debido a las diferencias jurídicas, políticas, organizativas e históricas entre los registros en toda la UE, la armonización de los registros inmobiliarios requeriría esfuerzos significativos por parte de los Estados miembros, ya que podría dar lugar a una redistribución significativa de tareas, a la revisión de los marcos jurídicos nacionales y a la revisión y modificación de la configuración y el funcionamiento de los registros.

La única armonización de la información ya contenida en los registros implicaría costes administrativos y financieros. Como se señala en el punto 4.2, la armonización de los datos requeriría cambios en la legislación, una revisión del funcionamiento de los registros y, posiblemente, una redistribución de competencias a escala nacional y subnacional. Un intento de estimar estos costes los sitúa en un nivel razonable cuando solo se trata de los registros

[49] Sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-105/12 a C-107/12, Essent NV y otros, apartados 29 a 36; Dictamen del Tribunal de Justicia en el procedimiento de dictamen 2/15 (Singapur), apartado 107.

(con necesidades de personal calculadas en tres equivalentes a tiempo completo y un coste puntual de 50 000 EUR por Estado miembro, con unos costes recurrentes limitados[50]), pero esto no tiene en cuenta los costes que son más difíciles de estimar, como los cambios en la legislación y la reasignación de competencias. Solo podrían elaborarse estimaciones más fiables sobre la base de modelos de armonización precisos.

4.3. Conclusiones

Aunque los costes estimados de la armonización de los registros inmobiliarios son pequeños, solo pueden considerarse parciales y, por lo tanto, no ofrecen una imagen precisa de las implicaciones de dicha armonización. Y lo que es más importante, desde la perspectiva de la LBC/LFT, la única armonización posible que podría lograrse es la de la información pertinente para prevenir y combatir el BC/FT. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la mayor parte de la información necesaria para las autoridades de LBC/LFT no figura en los registros inmobiliarios. En cambio, la mayor parte de la información contenida en los registros inmobiliarios, que no es pertinente para la LBC/LFT, no pudo armonizarse a efectos de LBC/LFT.

5. INTERCONEXIÓN DE LOS REGISTROS INMOBILIARIOS NACIONALES

La interconexión de los registros inmobiliarios podría adoptar diversas formas. Podría seguir el ejemplo de los registros de titularidad real interconectados en virtud de la Directiva relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales a través de una interfaz común en el portal de e-justicia. Alternativamente, podría ser un sistema central que extraiga información de los registros inmobiliarios nacionales y la presente de manera armonizada.

5.1. Ventajas

La interconexión de los registros inmobiliarios nacionales a escala de la UE facilitaría el acceso transfronterizo a la información contenida en los registros nacionales de todos los Estados miembros. No solo apoyaría una aplicación más eficaz de las normas de la UE en materia civil y penal y mejoraría el acceso a la justicia, sino que también podría servir de catalizador más amplio para el mercado interior al facilitar las transacciones transfronterizas.

En el ámbito de la LBC/LFT, la interconexión podría proporcionar a las autoridades una visión más completa de los activos propiedad de personas físicas o jurídicas, o instrumentos jurídicos. El acceso a datos inmobiliarios a escala de la UE podría ayudar a detectar elementos transfronterizos a la hora de realizar análisis estratégicos y operativos, así como en el contexto de las investigaciones financieras. Esta interconexión también apoyaría medidas más rápidas y eficaces de embargo y decomiso de activos. Más allá del marco de LBC/LFT, las autoridades que trabajan en asuntos sucesorios podrían beneficiarse de un acceso transfronterizo más fluido a los datos, dado que se estima que uno de cada diez asuntos sucesorios en la UE tiene una dimensión transfronteriza[51]. Por último, la interconexión podría servir de catalizador para modernizar los registros, en particular su plena digitalización.

[50] Comisión Europea (2021), p. 99.
[51] SEC(2009) 410 final, p. 18.

5.2. Inconvenientes y limitaciones

Debe tenerse en cuenta una serie de factores. En primer lugar, cualquier interconexión tendría que hacer frente a la incertidumbre que rodea a la información contenida en el registro, que está estrechamente vinculada al sistema nacional en el que se ha desarrollado el registro inmobiliario, incluso en relación con la verificación de la información registrada. A menos que vaya acompañada de una armonización, cualquier interconexión podría dar una falsa impresión sobre la comparabilidad de la información contenida en los registros. La exhaustividad de la información está vinculada a la cuestión de la comparabilidad de la información. Aunque no toda la información pertinente se almacena en los registros inmobiliarios, los registros interconectados pueden dar la falsa impresión de contener toda la información que necesitan las autoridades competentes, mientras que esta información podría almacenarse en otro lugar. Otro reto se refiere al riesgo de que la mera interconexión de los registros no ofrezca suficiente claridad a menos que la terminología se traduzca correctamente a las demás lenguas, reflejando debidamente las especificidades jurídicas.

A título indicativo, la armonización de la información contenida en los registros inmobiliarios y la interconexión de dichos registros implicaría entre 95 000 y 320 000 EUR en costes puntuales y entre 50 000 y 175 000 EUR en costes anuales recurrentes para los Estados miembros, en función del nivel de cambios que deban introducirse en los registros existentes[52]. Además, unos 100 000 EUR de costes anuales tendrían que sufragarse a escala de la UE para la gestión de la interconexión. Como se ha señalado en el punto 4.3, estas estimaciones no tienen en cuenta el coste de los cambios en la legislación y la reasignación de competencias. Solo podrían elaborarse estimaciones más fiables sobre la base de modelos de interconexión precisos.

5.3. Conclusiones

El análisis anterior muestra que la interconexión de los registros inmobiliarios existentes sin al menos cierto nivel de armonización de la información que contienen presentaría una serie de deficiencias que podrían contrarrestar sus beneficios. Desde el punto de vista de los costes, la interconexión por sí sola no requeriría recursos significativamente menores que cuando va acompañada de un grado de armonización de la información contenida en los registros[53].

6. EVALUACIÓN DE LA PROPORCIONALIDAD Y LA NECESIDAD

El presente informe tiene por objeto aportar información sobre la pertinencia de armonizar o interconectar los registros inmobiliarios desde un ángulo exclusivo de LBC/LFT. No pretende sustituir ni prejuzgar ninguna evaluación de la proporcionalidad y la necesidad de otras posibles iniciativas de la Comisión en relación con los registros inmobiliarios en un sentido más amplio.

El análisis anterior muestra que la interconexión de los registros inmobiliarios, si va acompañada del nivel necesario de armonización, podría aportar beneficios al permitir a los ciudadanos y a las empresas ejercer sus libertades y apoyar el acceso efectivo a la justicia en

[52] Se espera que dieciocho Estados miembros incurran en costes en los rangos inferiores, mientras que se espera que siete Estados miembros sufraguen costes en el rango más alto y dos Estados miembros tengan que hacer frente a costes en el rango medio, véase Comisión Europea (2021), p. 97.
[53] *Ibid*., p. 99.

situaciones transfronterizas. Por estas razones, la Comisión ha previsto que, de aquí a 2024, todos los Estados miembros participen en la interconexión de los registros de la propiedad[54].

Desde un ángulo puramente de LBC/LFT, la información facilitada por las UIF y las autoridades competentes indica que la velocidad global del intercambio transfronterizo de información inmobiliaria es satisfactoria. No obstante, gran parte de la información que necesitan las autoridades de LBC/LFT no está almacenada actualmente en los registros inmobiliarios. Así pues, a pesar de los elevados riesgos de BC/FT a los que se enfrenta este sector, no existe una necesidad imperiosa desde el punto de vista de la LBC/LFT que justifique la interconexión de los registros inmobiliarios a efectos de LBC/LFT.

Para apoyar la actuación de las autoridades en materia de LBC/LFT, la propuesta de la Comisión para la 6.ª Directiva relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales amplía el alcance de la información relativa a las transacciones inmobiliarias a la que dichas autoridades pueden acceder[55]. Paralelamente, con el fin de evitar el uso indebido de estructuras de propiedad complejas o de efectivo para blanquear dinero a través del sector inmobiliario, la propuesta de Reglamento relativo a la lucha contra el blanqueo de capitales amplía los requisitos de transparencia de la titularidad real a las entidades jurídicas extranjeras que compran bienes inmuebles en la Unión[56] y fija un límite máximo de 10 000 EUR para los pagos en efectivo[57].

7. CONCLUSIONES

El presente informe establece una serie de elementos que deben tenerse en cuenta para una posible interconexión de los registros inmobiliarios y la armonización de la información que contienen únicamente a efectos de LBC/LFT. No pretende sustituir ni prejuzgar ninguna evaluación de la proporcionalidad y la necesidad de otras posibles iniciativas de la Comisión en relación con los registros inmobiliarios en un sentido más amplio.

Reconoce los riesgos de BC/FT a los que está expuesto el sector inmobiliario y muestra las ventajas que la interconexión y armonización de dichos registros podrían aportar en este contexto, así como a los ciudadanos y al mercado único en su conjunto.

Al mismo tiempo, el análisis del presente informe muestra el complejo y diverso panorama de los registros inmobiliarios en los Estados miembros, que está fuertemente influido por factores históricos y por los diferentes regímenes nacionales de derecho de propiedad.

Por lo tanto, cualquier posible propuesta legislativa relativa a la interconexión y armonización de los registros inmobiliarios no debe considerarse únicamente, ni principalmente, desde el punto de vista de la LBC/LFT. Los registros inmobiliarios no son un instrumento puramente de LBC/LFT. Sus funciones esenciales y las razones de su creación radican en la necesidad de registrar un derecho de propiedad, a efectos de planificación o fiscalidad. Los registros inmobiliarios sirven principalmente a autoridades distintas de las encargadas de prevenir y combatir el BC/FT. Además, el marco de LBC/LFT se centra en conceder acceso a las autoridades competentes y a las UIF a la información que necesitan

[54] COM(2020) 710 final, p. 13. Véase la sección 2.3.
[55] COM(2021) 423 final, artículo 16.
[56] COM(2021) 420 final, artículo 48.
[57] *Ibid.*, artículo 59.

para prevenir y combatir el BC/FT. En su redacción actual, no podría ofrecer la base para una armonización de la información contenida en los registros inmobiliarios, que no tiene pertinencia en materia de LBC/LFT.

El análisis mostró que, desde la perspectiva de la LBC/LFT, la calidad del intercambio transfronterizo de información sobre la propiedad inmobiliaria es, en general, satisfactoria, y que no toda la información necesaria a efectos de LBC/LFT puede obtenerse de los registros inmobiliarios. Esto indica que no existe una necesidad imperiosa de interconectar los registros inmobiliarios a efectos de LBC/LFT.