COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.7.2026
COM(2026) 367 final

2026/0194 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la firma, en nombre de la Unión Europea, de un Protocolo adicional al Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

La presente propuesta tiene por objeto obtener del Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Consejo») la autorización para que la Comisión Europea (en lo sucesivo, «la Comisión») firme, en nombre de la Unión Europea, el Protocolo adicional (en lo sucesivo, «el Protocolo») al Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo [Serie de los Tratados del Consejo de Europa (STCE) n.º 198] (en lo sucesivo, «el Convenio de Varsovia» o «el Convenio»).

La Comisión también tiene intención de presentar una propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a celebrar el Protocolo en nombre de la Unión Europea, así como una propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a celebrar el Convenio de Varsovia en nombre de la Unión Europea en una fecha posterior.

El Protocolo reviste especial importancia debido a la amenaza que suponen el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo — y, en términos más generales, los delitos financieros— para la seguridad económica dentro y fuera de la Unión Europea. Cabe señalar que los ingresos obtenidos a través de actividades ilícitas se utilizan a menudo para infiltrarse en la economía legal o para llevar a cabo otras actividades delictivas. Este fenómeno provoca consecuencias desestabilizadoras de gran alcance para los sistemas financieros, la sociedad, el Estado de Derecho y la confianza en los poderes públicos. Una característica importante del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo es que se lleva a cabo a escala internacional. Por lo tanto, para luchar contra la delincuencia financiera es fundamental que exista una cooperación internacional eficaz.

El Protocolo es plenamente compatible con el Derecho de la Unión en general, y con el acervo pertinente de la Unión en particular. Esto incluye la Directiva (UE) 2024/1640[1] relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. No obstante, hasta su entrada en vigor el 10 de julio de 2027[2], sigue siendo aplicable la Directiva (UE) 2015/849[3], modificada por la Directiva (UE) 2018/843.

El Protocolo también contiene disposiciones sobre recuperación de activos y cooperación judicial en este ámbito y, como tal, también es plenamente compatible con el acervo pertinente de la Unión.

El Protocolo — y su aplicación— reforzará los marcos de lucha contra el blanqueo de capitales a escala mundial (abordando tanto las unidades de inteligencia financiera como los organismos de recuperación de activos) entre otros miembros del Consejo de Europa y socios internacionales clave que puedan convertirse en Partes en el Protocolo.

Antecedentes

El Convenio de Varsovia, que se adoptó el 16 de mayo de 2005, abarca múltiples aspectos de la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y de la lucha contra estos fenómenos. Se desarrolló a partir del Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito (STCE n.º 141) («el Convenio de

[1] DO L, 2024/1640, 19.6.2024.
[2] DO L 141 de 5.5.2015, p. 73.
[3] DO L 156 de 19.6.2018, p. 43.

Estrasburgo»). La UE firmó el Convenio de Varsovia el 2 de abril de 2009, pero aún no lo ha ratificado. A fecha de 18 de diciembre de 2023, veinticinco Estados miembros habían firmado el Convenio y veintitrés de ellos lo habían ratificado.

Desde la adopción del Convenio de Varsovia en 2005, el panorama del blanqueo de capitales y, de manera más general, el panorama de la delincuencia financiera han evolucionado rápidamente. Esto también ha inducido a un ulterior desarrollo de los marcos jurídicos y las normas internacionales. Estudios y consultas, en particular del Comité de Expertos en el funcionamiento de los convenios europeos de cooperación en materia penal y de la Conferencia de las Partes en el Convenio, pusieron de relieve la necesidad de un nuevo instrumento vinculante.

Paralelamente, la evolución a escala de la UE, en particular la nueva legislación sobre lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, así como sobre la recuperación de activos, reforzó la necesidad de abordar estos temas en un contexto paneuropeo más amplio. Como consecuencia de ello, el Consejo de Europa creó en 2023 el Comité de Expertos en la recuperación de activos de origen delictivo para negociar y redactar un Protocolo adicional al Convenio.

El 13 de junio de 2024, el Consejo autorizó a la Comisión a participar, en nombre de la Unión Europea, en las negociaciones sobre el Protocolo adicional al Convenio de Varsovia. La Comisión participó de conformidad con la Decisión del Consejo y se guio por las directrices de negociación en ella establecidas. La Comisión consultó al comité especial del Consejo para las negociaciones sobre la posición a adoptar y garantizó la compatibilidad del Protocolo con el acervo de la UE.

Las sesiones de negociación tuvieron lugar durante reuniones específicas del Comité de Expertos en la recuperación de activos de origen delictivo. Se celebraron siete sesiones de negociación entre mayo de 2024 y diciembre de 2025. El 25 de noviembre de 2025, el Comité Europeo para los problemas criminales aprobó el proyecto de Protocolo y el proyecto de informe explicativo que lo acompaña, para los cuales fueron necesarias modificaciones de última hora. El 23 de abril de 2026, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa emitió su dictamen sobre el proyecto de Protocolo. El 15 de mayo de 2026, en su 135.ª reunión, el Comité de Ministros adoptó el Protocolo, tomó nota de su informe explicativo y acordó abrir el Protocolo a la firma el 14 de octubre de 2026.

El presente Protocolo entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de tres meses a partir de la fecha en que cinco signatarios, al menos tres de los cuales sean Estados miembros del Consejo de Europa, hayan expresado su consentimiento a quedar vinculados por el presente Protocolo de conformidad con el artículo 38, apartado 1.

La UE puede firmar el Protocolo como signataria del Convenio de Varsovia, de conformidad con el artículo 37 del Protocolo.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

El Protocolo está directamente relacionado con las normas comunes de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, así como en materia de recuperación de activos y cooperación judicial en materia penal. El Protocolo contiene disposiciones sobre las unidades de inteligencia financiera, sobre sus competencias en relación con la suspensión y la denegación del consentimiento para las transacciones, cuentas y relaciones de negocios, sobre su cooperación mutua, así como sobre la creación de un mecanismo automatizado centralizado a nivel nacional (o un mecanismo similar que contenga información sobre cuentas bancarias, cuentas de pago, cuentas de valores, cajas de seguridad y cuentas de activos virtuales). Las normas sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la

financiación del terrorismo están alineadas y son compatibles con el paquete de la UE contra el blanqueo de capitales y, más concretamente, con la Directiva (UE) 2024/1640, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

Por otra parte, las normas sobre comiso, entre ellos el comiso ampliado y el comiso no basado en condena, también son compatibles con el acervo de la UE, a saber, la Directiva 2014/42/UE[4] y la Directiva (UE) 2024/1260[5]. Asimismo, las normas sobre el establecimiento de organismos de recuperación de activos, el acceso por parte de estos a la información, así como la designación de organismos de gestión de activos y la gestión de activos, incluidas la planificación de la gestión de activos y las ventas previas al comiso, están en consonancia con la Directiva (UE) 2024/1260. El Protocolo también contiene normas sobre la reutilización social de los activos, una herramienta para proporcionar información sobre los activos a los organismos de recuperación de activos, los organismos de gestión de activos y otras autoridades, así como sobre los recursos para la formación de las autoridades competentes en materia de recuperación de activos, de conformidad con la Directiva (UE) 2024/1260.

La Directiva (UE) 2024/1260 sustituyó la Directiva 2014/42/UE, que se mantiene en vigor con respecto a la cooperación con Irlanda, país no participante en el Reglamento (UE) 2024/1260. La Directiva 2014/42/UE sustituyó parcialmente a la Decisión marco 2005/212/JAI del Consejo[6], que sigue en vigor en lo que respecta a la cooperación con Dinamarca, que no participa ni en la Directiva (UE) 2024/1260 ni en la Directiva 2014/42/UE.

El Reglamento (UE) 2018/1805[7] regula la cooperación judicial entre los Estados miembros a efectos del reconocimiento y ejecución de las resoluciones de embargo y decomiso. Entre otras disposiciones, se pueden destacar las relacionadas con la transmisión, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones de embargo y decomiso, la administración y enajenación de los bienes embargados y decomisados en casos transfronterizos (incluida la venta anticipada), la restitución de los bienes embargados a las víctimas, y el destino de los bienes decomisados o del dinero obtenido tras la venta de dichos bienes, en particular con vistas a la indemnización de las víctimas y a la regulación del reparto de bienes entre los Estados miembros. Por otra parte, el Reglamento regula la asunción y el reparto de los gastos asociados a la ejecución de las resoluciones de embargo en los casos transfronterizos, así como los derechos procesales de las personas afectas, entre ellos la obligación de informar y las vías de recurso. Estas cuestiones también están ampliamente reguladas en la Decisión marco 2006/783/JAI del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso[8], y en la Decisión marco 2003/577/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas[9], que siguen en vigor en lo que respecta a la cooperación con Irlanda y Dinamarca, que no participan en el Reglamento (UE) 2018/1805.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

El Protocolo es coherente con las normas y políticas pertinentes de la Unión Europea en los ámbitos que abarcará (tal como se describe en la sección «Coherencia con las disposiciones

4 DO L 127 de 29.4.2014, p. 39.
5 DO L, 2024/1260, 2.5.2024.
6 DO L 68 de 15.3.2005, p. 49.
7 DO L 303 de 28.11.2018, p. 1.
8 DO L 328 del 24.11.2006, p. 59.
9 DO L 196 del 2.8.2003, p. 45.

existentes en la misma política sectorial»). En un contexto más amplio, el Protocolo es coherente con los instrumentos jurídicos y las políticas de la UE adoptados en el espacio de libertad, seguridad y justicia, en virtud del título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que contribuyen a la lucha de la UE contra la delincuencia financiera, en particular los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión, y los flujos financieros ilícitos, así como con los compromisos de la Unión en virtud de otros acuerdos multilaterales pertinentes.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

Base jurídica sustantiva

Las partes del Protocolo relativas a las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales, entre ellas las competencias de suspensión de las unidades de inteligencia financiera y la creación de un mecanismo para obtener información sobre cuentas bancarias, entran en el ámbito de aplicación del artículo 114 del TFUE. Estos componentes constituyen la base de la presente propuesta de Decisión del Consejo y difieren de los componentes del Protocolo que se centran en los esfuerzos de recuperación de activos (en particular, la mejora de las normas nacionales sobre congelación y comiso, seguimiento y gestión de activos, garantías, así como la cooperación internacional entre las autoridades policiales y judiciales), que se recopilarán en una propuesta separada de Decisión del Consejo. Las bases jurídicas sustantivas de esta última son el artículo 82, apartado 2, el artículo 83, apartados 1 y 2, y el artículo 87, apartado 2, del TFUE.

Dado el objeto del acuerdo previsto, procede que la Comisión presente dos propuestas al Consejo.

Base jurídica procedimental

Según lo dispuesto en el artículo 218, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), cuando el acuerdo previsto no se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, la Comisión presentará una propuesta al Consejo. El Consejo adoptará una decisión por la que se autorice la firma del acuerdo.

La Comisión propone autorizar la firma del Protocolo, a reserva de su celebración en una fecha posterior.

Por tanto, **la base jurídica procedimental** de la Decisión propuesta por la que se autoriza la firma del acuerdo previsto es el artículo 218, apartado 5, del TFUE.

Competencia de la Unión

La naturaleza de los acuerdos internacionales («exclusivamente de la UE» o «mixtos») está supeditada a la compatibilidad del objeto específico con las competencias de la Unión.

El artículo 3, apartado 2, del TFUE, establece que la Unión dispone de competencia exclusiva «para la celebración de un acuerdo internacional [...] en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas». El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha aclarado al respecto que «[p]ara constatar la existencia de ese riesgo [de que los compromisos internacionales afecten a la normativa de la UE o alteren su alcance] no se requiere una concordancia completa entre el ámbito abarcado por los compromisos internacionales y el abarcado por la normativa de la Unión», sino que «el alcance de las normas comunes de la Unión también puede verse afectado o alterado por tales compromisos cuando éstos pertenezcan a un ámbito ya cubierto en gran medida por esas normas»[1]. Esta

lógica se basa en un dictamen del Tribunal en el que se afirma que «[…] [c]uando procede determinar si se cumple criterio de "un ámbito ya cubierto en gran medida por normas comunitarias", el análisis debe basarse no solo en el alcance de las normas de que se trata, sino también en su naturaleza y su contenido. También es necesario tener en cuenta no solo el estado actual del Derecho comunitario en el ámbito de que se trate, sino también su evolución futura, en la medida en que sea previsible en el momento de dicho análisis» (véase, en este sentido, el dictamen 2/91, apartados 25 y 26)[2].

Si bien los Estados miembros siguen siendo competentes para algunas partes del Protocolo adicional y, en particular, para las disposiciones relativas a las medidas nacionales para la creación de mecanismos centralizados automatizados y para las competencias de suspensión de sus unidades de inteligencia financiera, la UE tiene competencia para una parte considerable de las disposiciones del Convenio y, por lo tanto, debe firmar el Convenio junto con los Estados miembros.

Los Tratados, y en particular los artículos 26 y 114 del TFUE, confieren a la UE competencias en el ámbito del mercado interior, que abarca parcialmente las materias reguladas por el Protocolo adicional al Convenio n.º 198.

La UE **ya ha adoptado medidas legislativas** en los diferentes ámbitos cubiertos por el Protocolo adicional al Convenio n.º 198:

Disposiciones que entran en el ámbito de aplicación de la base jurídica del artículo 114 del TFUE:

- El artículo 2 (en lo relativo a las definiciones de activos virtuales y de proveedores de servicios de activos virtuales), el artículo 9 (requisito de creación de mecanismos para la obtención de información sobre cuentas bancarias) y los artículos 10 y 28 (suspensión o denegación del consentimiento para transacciones, cuentas y relaciones de negocios sospechosas y cooperación vinculada entre unidades de inteligencia financiera) entran en el ámbito de aplicación de la Directiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los mecanismos que deben establecer los Estados miembros a efectos de la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo (6.ª Directiva contra el Blanqueo de Capitales), y del Reglamento (UE) 2023/1114, relativo a los mercados de criptoactivos.

Disposiciones que entran en el ámbito de aplicación de las bases jurídicas sustantivas del artículo 82, apartados 1 y 2, el artículo 83, apartados 1 y 2, y el artículo 87, apartado 2, del TFUE.

- El artículo 2, apartado 2 (definición de financiación del terrorismo), está cubierto por la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo[10];
- Los artículos 3 a 5 del Protocolo (comiso ampliado, no basado en condena y de terceros), el artículo 6 (medidas provisionales), el artículo 8 (investigaciones financieras), el artículo 11 y 12 (establecimiento de organismos de recuperación de activos y acceso de dichos organismos a la información), los artículos 13 a 15 (gestión de activos, establecimiento de organismos de gestión de activos, ventas previas al comiso), el artículo 16 (uso de bienes congelados y decomisados), el

10 DO L 88 de 31.3.2017, p. 6.

artículo 17 (acceso a la información sobre bienes congelados y decomisados), así como el artículo 29 (cooperación internacional entre organismos de recuperación de activos), los artículos 33 y 34 (medidas de seguridad, recursos y formación), están cubiertos por la Directiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre recuperación y decomiso de activos[11].

- El artículo 9, apartado 2 (acceso de las autoridades policiales, incluidos los organismos de recuperación de activos, a la información sobre cuentas bancarias), está cubierto por la Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales[12];
- Los artículos 18 (principios generales de cooperación), 24 y 25 (formularios normalizados), 26 (restitución de bienes) y 27 (reparto de bienes) entran en el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso[13];
- El artículo 19 relativo a la transferencia de datos personales está interrelacionado con el acervo comunitario en materia de datos personales, en particular la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos[14].
- Los artículos 20, 21 y 22, relativos a las solicitudes de información sobre cuentas y transacciones realizadas por entidades financieras y proveedores de servicios de activos virtuales, así como su seguimiento, entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la orden europea de investigación en materia penal[15];
- El artículo 23 proporciona una base jurídica para la creación de equipos conjuntos de investigación para la recuperación de bienes susceptibles de comiso. Con arreglo al Derecho de la Unión, las bases jurídicas para la creación de equipos conjuntos de investigación se establecen en el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal, adoptado en mayo de 2000, y en la Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo sobre equipos conjuntos de investigación.
- Por lo que se refiere a los artículos 31 y 32 (garantías, recursos y obligaciones de notificación), en la medida en que se refieren a las medidas de cooperación judicial a efectos de congelación y comiso de activos previstas en el Convenio y su Protocolo, entran en el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) 2018/1805 antes mencionado. En lo que respecta a las medidas de cooperación judicial a efectos de recabar pruebas, los artículos 31 y 32 entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/41/UE. Por cuanto las medidas de cooperación entre los organismos de recuperación de activos, los artículos 31 y 32 entran en el ámbito de aplicación de

11 DO L, 2024/1260, 2.5.2024.
12 DO L 186 del 11.7.2019, p. 122.
13 DO L 303 de 28.11.2018, p. 1.
14 DO L 119 de 4.5.2016, p. 89.
15 DO L 130 de 1.5.2014, p. 1.

la Directiva (UE) 2024/1260. Respecto a las medidas nacionales, los artículos 31 y 32 entran en el ámbito de aplicación de la citada Directiva (UE) 2024/1260. En gran medida, los derechos y garantías consagrados en los artículos 31 y 32 también están cubiertos de manera más general por las Directivas de la UE sobre derechos procesales de las personas sospechosas y acusadas en los procesos penales, en particular la Directiva 2010/64/UE relativa al derecho a interpretación y a traducción, la Directiva 2012/13/UE relativa al derecho a la información, la Directiva 2013/48 sobre el derecho a la asistencia de letrado, la Directiva (UE) 2016/343 sobre la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio y la Directiva (UE) 2016/1919 relativa a la asistencia jurídica gratuita.

Por lo tanto, la mayoría de las obligaciones derivadas del Protocolo adicional al Convenio n.º 198 del Consejo de Europa están cubiertas por el Derecho de la Unión.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

No aplicable.

- **Proporcionalidad**

La presente iniciativa no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos políticos en cuestión y, por lo tanto, se ajusta al principio de proporcionalidad establecido en el artículo 5, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE). La Unión es la más indicada para actuar, ya que ya ha ejercido su competencia interna en este ámbito mediante la adopción de diversos instrumentos jurídicos en lo relativo a la cooperación judicial y policial en materia penal, en particular con el fin de facilitar la recuperación de activos de origen delictivo, también en casos transfronterizos.

- **Elección del instrumento**

La presente propuesta de decisión del Consejo se presenta de conformidad con el artículo 218, apartado 5, del TFUE, que contempla la adopción por parte del Consejo de una decisión por la que se autorice la firma y la aplicación provisional del acuerdo. No existe ningún otro instrumento jurídico que pueda utilizarse para alcanzar el objetivo expresado en la presente propuesta.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

No aplicable.

- **Consultas con las partes interesadas**

La Comisión no ha llevado a cabo una consulta específica con las partes interesadas sobre esta propuesta.

La elaboración del Convenio supuso un esfuerzo colaborativo del Comité de Expertos en la recuperación de activos de origen delictivo del Consejo de Europa, en el que participaron los Estados miembros del Consejo de Europa, así como los Estados observadores, el Grupo de Acción Financiera Internacional, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y expertos jurídicos.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

Las posiciones de negociación de la Unión en relación con el Convenio se han preparado en consulta con el grupo de trabajo Cooperación Judicial en Materia Penal (COPEN) del Consejo.

- **Evaluación de impacto**

No aplicable.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

No aplicable.

- **Derechos fundamentales**

La firma del Protocolo por la Unión Europea establece unas normas mínimas comunes para la protección de los derechos fundamentales en relación con las medidas previstas en el Protocolo.

Resultan particularmente importantes determinados derechos y libertades fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «la Carta»). Se trata, en particular, del derecho a la propiedad (artículo 17), el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47), la presunción de inocencia y los derechos de la defensa (artículo 48), así como el derecho a la protección de datos de carácter personal (artículo 8).

En cuanto a las injerencias en el derecho a la propiedad, el artículo 31, apartado 1, consagra el Protocolo en los principios de necesidad y proporcionalidad, que son fundamentales para garantizar la legalidad de las injerencias en los derechos fundamentales. Los apartados 3 y 4 establecen además importantes salvaguardias para garantizar que no se produzca ninguna interferencia irreparable en el derecho de propiedad sin que la persona afectada haya tenido la oportunidad de ser oída. Además, se han introducido directamente limitaciones al uso de medidas de comiso, en particular el comiso ampliado y el no basado en condena, así como al uso de nuevas medidas provisionales introducidas por el presente Protocolo (véanse, entre otras, las opciones de reserva previstas en los artículos 3, 4 y 5) en las disposiciones pertinentes que prevén dichas medidas para garantizar el cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad. Como se explica en el Informe explicativo del Convenio[16], el reconocimiento de una solicitud puede denegarse cuando la medida o medidas no podrían haber sido ordenadas o adoptadas por las autoridades nacionales competentes de la Parte requerida, en general o en un caso similar, por ser contrarias a los principios fundamentales del Derecho interno de dicha Parte. Los principios fundamentales del Derecho nacional pueden incluir, por ejemplo, normas que establezcan los requisitos para un juicio justo, la presunción de inocencia, así como los principios de necesidad y proporcionalidad. La limitación que establecen estos principios puede ser expresada por las Partes, entre otras cosas, haciendo uso de las opciones de reserva previstas en los artículos 3, 4 y 5 del Protocolo.

El artículo 31, apartado 2, exige en general a las Partes que garanticen que todas las personas afectadas por las medidas relativas al seguimiento de activos, las medidas provisionales para el embargo o la congelación de bienes, las medidas de comiso y las ventas previas al comiso puedan reclamar el derecho a un juez imparcial y a una tutela judicial efectiva, tal como también exige el Derecho de la Unión. Además, las Partes están obligadas a garantizar los derechos de defensa. Esta disposición desarrolla y amplía las obligaciones establecidas en el

[16] Véanse, en particular, los apartados 140 y 141.

artículo 8 del Convenio en relación con las vías de recurso, para las personas afectadas por medidas adoptadas en virtud tanto del Convenio como del Protocolo. La redacción más detallada y amplia del artículo 31 de este Protocolo tiene por objeto reflejar la evolución de las normas europeas relativas a los derechos y garantías procesales, también con vistas al derecho a una tutela judicial efectiva, en el contexto de la recuperación de activos de origen delictivo desde la adopción del Convenio, en particular el creciente uso de medidas de comiso no basado en condena. El ámbito de aplicación del artículo 31 se amplía a las personas afectadas por medidas adoptadas en virtud del Convenio para garantizar que esas personas también disfruten de los mismos derechos y del mismo nivel de protección que las personas afectadas por medidas adoptadas en virtud del Protocolo. Además, como se detalla en el Informe explicativo del Protocolo, la cooperación puede denegarse de conformidad con el artículo 28 del Convenio cuando una solicitud extranjera no cumpla las normas establecidas por los principios fundamentales del Derecho interno del Estado requerido.

El Protocolo garantiza el cumplimiento de las normas de la UE en materia de protección de datos personales asegurando la aplicación de garantías adecuadas de protección de datos al tratamiento de datos personales (artículos 9, 12 y 17) y estableciendo condiciones adecuadas para el intercambio de dichos datos con otras Partes (artículo 29).

También cabe señalar que, dentro del Convenio («principal»), el artículo 46, apartado 6, establece que «Toda UIF podrá negarse a revelar información que pueda obstaculizar una investigación penal en curso en la Parte requerida o, en circunstancias excepcionales, cuando la revelación de la información resulte claramente desproporcionada en relación con los intereses legítimos de una persona física o jurídica de la Parte de que se trate o no se ajuste a los principios fundamentales del Derecho nacional de la Parte requerida. La negativa a revelar la información deberá explicarse debidamente a la UIF que la hubiera solicitado».

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La Comisión considera que, desde un punto de vista jurídico, en principio, la firma y la celebración de este Protocolo no tienen necesariamente repercusiones presupuestarias.

Cabe señalar que ni este Protocolo ni su Convenio principal (STCE n.º 198) contienen ninguna cláusula que establezca el requisito de que la Unión realice una contribución financiera a su financiación en el caso de que se convierta en Parte.

No obstante, el Comité de Ministros ha adoptado la Resolución CM/Res(2022)6 relativa a las disposiciones financieras para la participación de la Unión Europea y de Estados no miembros en los mecanismos de seguimiento de los convenios del Consejo de Europa, que establece que, cuando la Unión sea invitada y se convierta en Parte de un convenio del Consejo de Europa que no contenga ninguna cláusula sobre participación financiera en su mecanismo de seguimiento después de la fecha de opción de la Resolución, deberá contribuir a la financiación del funcionamiento de dicho convenio de conformidad con las modalidades establecidas en la Resolución. Si bien la Comisión considera que tal resolución unilateral no puede vincular a la Unión, esto ha motivado debates previos que han dado lugar a un compromiso por el que la Unión ha declarado su intención de realizar voluntariamente una contribución financiera. No está claro si se adoptará (o se deberá adoptar) una disposición similar en el caso del presente Convenio y Protocolo.

En tal caso, junto con la propuesta de decisión sobre la celebración del Convenio propiamente dicho, una vez resueltas las ambigüedades jurídicas relativas a una posible contribución, se presentará una ficha de financiación en la que se expondrán los pormenores de las repercusiones presupuestarias.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

El Protocolo establece que las disposiciones que regulan el control de la aplicación del Convenio de Varsovia (artículo 48 del Convenio) se aplican por analogía al Protocolo. La Conferencia de las Partes establecida en virtud del Convenio desempeñará las funciones establecidas en el artículo 48 del Convenio a efectos del presente Protocolo, reunida en una composición restringida a las Partes en el presente Protocolo, cuando proceda.

El artículo 19 del Reglamento interno del Convenio establece las normas para la realización de actividades de seguimiento. Sin embargo, en el 9.º pleno, la Conferencia de las Partes decidió suspender el procedimiento de conformidad con el artículo 19 y aplicar un enfoque de seguimiento temático transversal en consonancia con el artículo 19 bis recientemente aprobado durante un período inicial de dos años, con un nuevo debate sobre el tema en su 11.º pleno de 2019. En su 16.º pleno (2024), la Conferencia de las Partes decidió renovar la suspensión del artículo 19 por otros cinco años (es decir, hasta 2029) y continuar con el seguimiento temático transversal con arreglo al artículo 19 *bis* durante ese período.

El artículo 19 *bis* establece normas para la supervisión horizontal de determinados artículos del Convenio. Cada Estado parte estará sujeto a supervisión de conformidad con las normas establecidas en el artículo 19 *bis*.

En el Reglamento interno se incluyó una cláusula especial relativa a la participación de la Unión Europea en el seguimiento de la aplicación del Convenio. El artículo 19, apartado 33, dispone que se establecerán nuevas normas para el seguimiento de la aplicación del Convenio tras su ratificación por la Comunidad Europea. No se prevé ninguna cláusula específica en el artículo 19 *bis*.

- **Documentos explicativos (para las Directivas)**

No aplicable.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El artículo 1 explica la finalidad del Protocolo.

El artículo 2 incluye las definiciones de las investigaciones financieras, los activos virtuales, los proveedores de servicios de activos virtuales y la financiación del terrorismo.

El artículo 3 prevé el comiso ampliado.

El artículo 4 prevé el comiso no basado en condena.

El artículo 5 prevé el comiso de terceros.

El artículo 6 establece medidas provisionales y remite al artículo 4 del Convenio principal, en la medida aplicable al Protocolo.

El artículo 7 prevé las facultades y técnicas indagatorias.

El artículo 8 prevé investigaciones financieras.

El artículo 9 prevé la creación de un mecanismo que permita la identificación de cualquier persona física o jurídica que posea cuentas bancarias, de pago o de seguridad, así como cajas de seguridad y cuentas de activos virtuales, y regula el acceso a esta información por parte de

las unidades de inteligencia financiera y los organismos de recuperación de activos y otras autoridades competentes.

El artículo 10 prevé la suspensión o la denegación del consentimiento para transacciones, cuentas y relaciones de negocios sospechosas (que no forman parte de la presente propuesta).

El artículo 11 prevé la creación de organismos de recuperación de activos y sus funciones, así como las competencias de los organismos de recuperación de activos para adoptar medidas provisionales urgentes.

El artículo 12 prevé el acceso de los organismos de recuperación de activos a la información.

El artículo 13 establece los principios generales de la gestión de activos, entre ellos la planificación de la gestión de activos y la creación de puntos de contacto para la cooperación internacional.

El artículo 14 prevé la designación de organismos de gestión de activos, sus funciones y la creación de puntos de contacto para la cooperación internacional.

El artículo 15 regula las ventas previas al comiso y las obligaciones de garantizar el valor de los ingresos de dichas ventas.

El artículo 16 prevé el uso de bienes congelados, embargados y decomisados.

El artículo 17 prevé el establecimiento de un instrumento para facilitar información sobre los activos congelados, embargados y decomisados.

El artículo 18 establece principios y medidas generales para garantizar una cooperación internacional eficiente y eficaz, en particular en lo que respecta a la realización de investigaciones nacionales previas al reconocimiento de órdenes procedentes del extranjero y al alcance de las autoridades de emisión competentes.

El artículo 19 establece normas y condiciones para la transferencia de datos personales entre las Partes.

El artículo 20 regula las solicitudes procedentes del extranjero de información sobre cuentas mantenidas en entidades financieras o proveedores de servicios de activos virtuales.

El artículo 21 regula las solicitudes procedentes del extranjero de información sobre transacciones realizadas por entidades financieras o proveedores de servicios de activos virtuales.

El artículo 22 regula las solicitudes procedentes del extranjero sobre el seguimiento de las transacciones realizadas por entidades financieras y proveedores de servicios de activos virtuales.

El artículo 23 prevé la posibilidad de que dos o más Partes creen y gestionen un equipo conjunto de investigación para la recuperación de bienes susceptibles de comiso.

El artículo 24 prevé el uso de formularios normalizados para solicitar la congelación o el embargo de bienes susceptibles de comiso.

El artículo 25 prevé el uso de formularios normalizados para solicitar el comiso de bienes.

El artículo 26 regula la restitución de bienes a la Parte requirente para facilitar su restitución a sus anteriores propietarios legítimos, así como la indemnización de las víctimas de delitos.

El artículo 27 regula el reparto de los bienes decomisados entre las Partes requirente y requerida y prevé la posibilidad de compartir dichos bienes también con otras Partes, cuando proceda. Asimismo, regula la asignación de los costes de ejecución de las solicitudes de cooperación en virtud del Convenio que facilitaron el comiso.

El artículo 28 prevé la cooperación internacional en materia de la suspensión o la denegación del consentimiento para transacciones, cuentas y relaciones de negocios sospechosas (que no forman parte de la presente decisión).

El artículo 29 prevé la cooperación internacional entre los organismos de recuperación de activos, en particular la creación de puntos de contacto.

El artículo 30 prevé la cooperación internacional en materia de gestión de bienes.

El artículo 31 establece garantías y recursos en relación con las medidas previstas en el Protocolo.

El artículo 32 prevé la notificación de las decisiones sobre medidas provisionales y comiso a las personas afectadas.

El artículo 33 establece medidas de seguridad para proteger los datos tratados por el organismo de recuperación de activos frente a accesos no autorizados.

El artículo 34 exige a las Partes que proporcionen recursos suficientes a los organismos de recuperación y gestión de activos, así como formación para las autoridades competentes que participan en la recuperación de activos y en las investigaciones conexas.

El artículo 35 se refiere al mecanismo de seguimiento del Protocolo y al mecanismo de resolución de litigios.

El artículo 36 regula la relación del Protocolo con el Convenio principal.

El artículo 37 se refiere al proceso de firma y ratificación.

El artículo 38 se refiere a la fecha de entrada en vigor del Protocolo.

El artículo 39 se refiere a la adhesión al Protocolo.

En el artículo 40 se expone la aplicación territorial.

El artículo 41 regula la denuncia del Protocolo.

El artículo 42 explica la relación del Protocolo con otros convenios y acuerdos.

El artículo 43 regula la formulación y retirada de declaraciones y reservas.

El artículo 44 regula las notificaciones que debe efectuar el Secretario General del Consejo de Europa a los Estados miembros del Consejo de Europa, así como a otros Estados interesados en relación con el Protocolo.

El apéndice prevé la inclusión de los ciberdelitos en el apéndice del Convenio.

- **Firma y texto del Acuerdo**

El texto del Acuerdo se presenta al Consejo junto con la presente propuesta.

De conformidad con los Tratados, corresponde a la Comisión garantizar la firma del Acuerdo, a reserva de su celebración en una fecha posterior.

2026/0194 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la firma, en nombre de la Unión Europea, de un Protocolo adicional al Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 114, en relación con su artículo 218, apartado 5,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) En la Decisión (UE) 2024/1764 del Consejo[17], el Consejo autorizó a la Comisión a participar, en nombre de la Unión, en las negociaciones de un Protocolo adicional («el Protocolo») al Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo (STCE n.º 198) («el Convenio») dentro del Consejo de Europa.

(2) El Protocolo fue adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 15 de mayo de 2026 y está previsto que se abra a la firma el 14 de octubre de 2026.

(3) El Protocolo es conforme con el objetivo de la Unión Europea, tal como está contemplado en el artículo 26, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de garantizar el funcionamiento del mercado interior mediante la adopción de medidas.

(4) El Protocolo contiene, entre otras cosas, disposiciones sobre su finalidad y ámbito de aplicación, sobre las definiciones de activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales, sobre las competencias de suspensión de las unidades de inteligencia financiera, sobre la cooperación entre las unidades de inteligencia financiera y sobre la creación de un mecanismo automatizado central (o mecanismo similar) a nivel nacional, que contenga información sobre cuentas bancarias, cuentas de pago, cuentas de valores, cajas de seguridad y cuentas de activos virtuales.

(5) El Protocolo tiene el potencial de reforzar de forma considerable los marcos de lucha contra el blanqueo de capitales y la cooperación conexa entre los Estados miembros del Consejo de Europa y otros socios internacionales clave que puedan llegar a ser Partes en él.

[17] Decisión (UE) 2024/1764 del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se autoriza a la Comisión a participar, en nombre de la Unión Europea, en las negociaciones de un Protocolo adicional al Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo (DO L, 2024/1764, 24.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1764/oj).

(6) Las normas establecidas en el Protocolo se solapan en gran medida y, de hecho, se inspiraron en normas comunes establecidas a escala de la Unión. Entre dichas normas comunes destacan la Directiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Directiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo. No obstante, la Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Decisión marco 2005/212/JAI del Consejo y las Decisiones marco 2003/577/JAI y 2006/783/JAI del Consejo siguen siendo de aplicación únicamente en las relaciones con Dinamarca e Irlanda y entre estos dos Estados. La Unión goza de competencia externa exclusiva para aquellas partes del acuerdo que puedan afectar a las normas comunes de la Unión o al alcance de estas. Por consiguiente, la Unión debe firmar el Protocolo junto con los Estados miembros.

(7) La Comisión participó en las negociaciones en nombre de la Unión y, con su participación, se aseguró de que el Protocolo fuera compatible con el Derecho pertinente de la Unión.

(8) De conformidad con el artículo 37 del Protocolo, está abierto a su firma por parte de la Unión. La Unión debe convertirse en Parte en el Protocolo junto con sus Estados miembros, ya que comparte la competencia externa con los Estados miembros en las materias reguladas por el Protocolo. Los asuntos contemplados en el Protocolo que puedan afectar a normas comunes o alterar su ámbito de aplicación son competencia externa exclusiva de la Unión. Cabe recordar que el ámbito de aplicación de las normas comunes de la Unión también puede verse afectado o alterado por compromisos internacionales cuando dichos compromisos pertenezcan a un ámbito ya contemplado en gran medida por tales normas, en la medida en que tales compromisos puedan socavar la aplicación uniforme y coherente de las normas de la Unión y el correcto funcionamiento del sistema que establecen. La presente Decisión se entiende sin perjuicio de la firma del Protocolo por los Estados miembros de conformidad con sus procedimientos internos.

(9) El Supervisor Europeo de Protección de Datos, al que se consultó de conformidad con el artículo 42, apartado 1, del Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo[18], emitió su dictamen el [XX de XX de 2026].

(10) Procede, por tanto, firmar el Protocolo en nombre de la Unión Europea, a reserva de su celebración en una fecha posterior.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza la firma, en nombre de la Unión, del Protocolo adicional al Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo, a reserva de la celebración de dicho Protocolo.

[18] Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE (DO L 295 de 21.11.2018, p. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj).

Artículo 2

La presente Decisión entrará en vigor el […].

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente