

034/2026**I**

Conforme a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo aportada junto con el Proyecto de Real Decreto, la propuesta pretende adecuar el régimen jurídico de las infracciones administrativas de contrabando vigente (Real Decreto 1649/1998, de 24 de julio, por el que se desarrolla el Título II de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, relativo a las infracciones administrativas de contrabando) a los cambios realizados en la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, con efectos en este régimen sancionador (Ley Orgánica 6/2011, de 30 de junio; Ley 34/2015, de 21 de septiembre; y Ley 11/2021, de 9 de julio) y en el procedimiento administrativo general en materia sancionadora con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Además, se pretende adaptar el texto de la regulación del régimen sancionador de contrabando a la doctrina jurisprudencial y a la experiencia en la aplicación del Real Decreto vigente en esta materia. Añade que para ello se precisa modificar el artículo 6 del Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia, con la finalidad de poder aplicar el criterio de graduación por reiteración, así como adaptar la normativa a la regulación sobre protección de datos vigente.

Es importante señalar que con anterioridad a este Proyecto se tramitó un proyecto previo, que pretendía regular la misma materia. Este proyecto fue informado por esta AEPD (Informe 0067/2023). Y posteriormente fue informado por el Consejo de Estado (Dictamen 1645/2024, de 18 de diciembre), el cual señaló numerosas observaciones, varias de ellas de carácter esencial, que determinaron que la unidad proponente del proyecto decidiera iniciar una nueva tramitación del proyecto, como el Consejo de Estado había sugerido.

II

Desde la perspectiva de la protección de datos personales, las cuestiones que plantea la norma sometida a informe se concentran en el Real

Decreto, y más específicamente en las Disposiciones Adicionales primera y segunda, y en la Disposición final primera.

La primera de ellas hace referencia a un Registro de sancionados, cuyo texto es el siguiente:

Disposición adicional primera. Registro de Sancionados.

1. El Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria mantendrá el registro de personas y entidades sancionadas por cualquier infracción administrativa de contrabando en resolución administrativa firme.

En este registro, se anotarán las sanciones administrativas de contrabando, indicando el tipo de la infracción y los datos identificativos del infractor, con la finalidad de conocer los antecedentes necesarios para la graduación de las sanciones por contrabando.

2. Para la aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior se tendrán en cuenta las disposiciones del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos), la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y su normativa de desarrollo.

3. Los datos incluidos en el registro a que se refiere el apartado 1 también podrán ser tratados para la investigación de los ilícitos tipificados en la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, y los delitos conexos o cualquier otra infracción en materia tributaria y aduanera y para la adopción de decisiones sobre solicitudes de autorizaciones aduaneras o el reexamen de las mismas.

4. El tratamiento de los datos se regirá, en el caso de investigación de delitos, por la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, y, en el caso de investigación de las infracciones

administrativas a que se refiere el párrafo anterior, por lo previsto en el apartado 2.

5. Los datos incluidos en el registro a que se refiere el apartado 1 se cancelarán cuando dichos datos dejen de tener eficacia a los efectos de la graduación de las sanciones a imponer por infracción administrativa de contrabando, y en todo caso a los cinco años. Los datos que hubieran sido tenidos en cuenta para la graduación de una sanción no firme o en una investigación de las previstas en el apartado anterior podrán ser tratados mientras sea necesario para tales fines. Dicha cancelación se regulará por las disposiciones anteriormente indicadas y en todo caso por lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

En primer lugar, ya el art. 12 bis de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, establece como un criterio de graduación de las sanciones por infracciones administrativas de contrabando la reiteración, que se define como la situación en la que el sujeto infractor haya sido sancionado por cualquier infracción administrativa de contrabando en resolución administrativa firme o condenado por delito de contrabando por sentencia judicial firme, en ambos casos, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la comisión de la infracción (art. 12 bis.1.a) LO 12/1995).

El art. 27 de la LOPDGDD establece los criterios a tener en cuenta en los tratamientos de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas, y en lo que aquí interesa, establece:

1. A los efectos del artículo 86 del Reglamento (UE) 2016/679, el tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas, incluido el mantenimiento de registros relacionados con las mismas, exigirá:

a) Que los responsables de dichos tratamientos sean los órganos competentes para la instrucción del procedimiento sancionador, para la declaración de las infracciones o la imposición de las sanciones.

b) Que el tratamiento se limite a los datos estrictamente necesarios para la finalidad perseguida por aquel.

2. Cuando no se cumpla alguna de las condiciones previstas en el apartado anterior, los tratamientos de datos referidos a infracciones y sanciones administrativas habrán de contar con el consentimiento del interesado o estar autorizados por una norma con rango de ley, en la

que se regularán, en su caso, garantías adicionales para los derechos y libertades de los afectados.

Así, del apartado 1 del art. 27 citado resultaría que el mantenimiento de un registro de infracciones y sanciones administrativas sería posible, como tal tratamiento específico de datos personales dentro del elenco amplio que permite dicho apartado 1, siempre que el responsable del tratamiento sean *los órganos competentes para la instrucción del procedimiento sancionador, para la declaración de las infracciones o la imposición de las sanciones* (art. 27.1.a)). A tales efectos, dicho tratamiento de datos para las finalidades establecidas por el legislador en cuanto a la apreciación de la reiteración (apartado 1 de la Disposición adicional primera propuesta) no plantea cuestiones en cuanto a su licitud y finalidad del tratamiento, siempre, obviamente, que se cumplan los requisitos que para los tratamientos de datos establece el RGD y la LOPDGDD.

Tampoco en lo relativo al apartado 2 de la Disposición Adicional, en cuanto señala que dichos tratamientos (relativos a infracciones administrativas) se rigen por el RGPD y la LOPDGDD.

Por ello, esta Agencia tampoco se opone a la redacción del apartado 3 del precepto comentado, en cuanto que ampararía el tratamiento de dichos datos personales para finalidades diferentes al conocimiento de una posible reiteración, pero exclusivamente en cuanto que de dichas finalidades previstas en el apartado 3 sea responsable del tratamiento el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en cuanto que órgano competente para la instrucción del procedimiento sancionador, para la declaración de las infracciones o la imposición de las sanciones, que es lo que requiere el art. 27.1 LOPDGDD. Si no fuera así, conforme al apartado 2 del art. 27 de la LOPDGDD, el tratamiento de dichos datos por un responsable del tratamiento distinto requeriría “estar autorizado por una norma con rango de ley, en la que se regularán, en su caso, garantías adicionales para los derechos y libertades de los afectados”.

Por ello, se sugiere que el apartado 3 de la Disposición Adicional primera tenga la siguiente redacción:

*3. Los datos incluidos en el registro a que se refiere el apartado 1 también podrán ser tratados **por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria** para la investigación de los ilícitos tipificados en la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, y los delitos conexos o cualquier otra infracción en materia tributaria y aduanera y para la adopción de decisiones sobre solicitudes de autorizaciones aduaneras o el reexamen de las mismas.*

El tratamiento de los datos se registrará, en el caso de investigación de delitos, por la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, y, en el caso de investigación de las infracciones administrativas a que se refiere el párrafo anterior, por lo previsto en el apartado 2.

En cuanto al apartado 4, relativo a la cancelación de los datos cuando dichos datos dejen de tener eficacia a los efectos de la graduación de las sanciones y en todo caso a los cinco años, así como al bloqueo de dichos datos (referencia al art. 32 LOPDGDD), no se realizan por esta AEPD observaciones, pues se considera que responden a las sugerencias planteadas en nuestro Informe 0067/2023.

III

La Disposición Adicional segunda hace referencia a los tratamientos de datos de carácter personal.

Respecto de los tres primeros apartados, no se realizan por esta AEPD observaciones, pues se considera que responden a las sugerencias planteadas en nuestro Informe 0067/2023.

El apartado 4 de esta disposición adicional tiene la siguiente redacción:

4. En la Sede Electrónica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria se facilitará la información que exige el artículo 13 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativa a los posibles tratamientos y el ejercicio de los derechos sobre los mismos.

Como es obvio, esta AEPD no se opone a que en la Sede electrónica de la AEAT conste la información que exige el artículo 13 del Reglamento (UE) 2016/679, pero sí a que se considere, por sí mismo, que ese reflejo de la información del art. 13 en la sede electrónica hace innecesaria una reflexión acerca de si con ello se cumple el principio de transparencia en cuanto a la información que ha de proporcionarse al interesado conforme al art. 13 RGPD cuando se obtengan de un interesado datos personales relativos a él.

El art. 13 RGPD requiere que cuando se obtengan de un interesado datos personales relativos a él, el responsable del tratamiento, en el momento en que estos se obtengan, le facilitará toda la información indicada a continuación en los apartados 1, 2 y 3 del precepto.

No obstante, el apartado 4 de dicho art. 13 establece que *[l]as disposiciones de los apartados 1, 2 y 3 no serán aplicables cuando y en la medida en que el interesado ya disponga de la información.*

El Considerando 58 RGPD señala que *[e]l principio de transparencia exige que toda información dirigida al público o al interesado sea concisa, fácilmente accesible y fácil de entender, y que se utilice un lenguaje claro y sencillo, y, además, en su caso, se visualice. Esta información podría facilitarse en forma electrónica, por ejemplo, cuando esté dirigida al público, mediante un sitio web, (...)*

Luego, en conclusión, el principio de responsabilidad proactiva que rige en el RGPD requiere que el responsable del tratamiento informe al interesado, en el momento en que sus datos se obtengan, de las circunstancias del art. 13, apartados 1, 2 y 3, y de demostrar que ha cumplido con dicha obligación que le impone el RGPD (arts. 5.2 y 24 RGPD). Ese deber de información previsto en el art. 13 no será aplicable *cuando y en la medida en que el interesado ya disponga de la información* (art. 13.4 RGPD). Dicha información se puede proporcionar “por medios electrónicos” (art. 12.1 RGPD), pero, en cualquier caso, corresponde al responsable del tratamiento demostrar que el interesado ha dispuesto de dicha información.

Teniendo en cuenta estas observaciones, esta AEPD no se opone a la redacción propuesta del apartado 4 de la disposición adicional segunda del proyecto de Real Decreto sometido a informe.

IV

El apartado inicial del art. 6.1 del Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia, tiene la siguiente redacción:

1. Además de los indicados en el artículo anterior, el Ministerio con competencias en materia de Justicia autorizará, estableciendo las medidas de seguridad oportunas, el acceso directo a la información contenida en el Registro Central de Penados y en el Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes, siempre que en uno y otro caso se refiera a inscripciones no canceladas, a:

La Disposición final primera del proyecto de Real Decreto sometido a informe introduce una nueva letra “j)” en el art. 6.1 del Real Decreto 95/2009, citado, que quedaría redactada del siguiente modo:

«j) Los funcionarios competentes para la iniciación, instrucción y resolución de los procedimientos por infracciones administrativas de contrabando. El acceso tendrá por finalidad conocer la eventual reiteración y comprobar si, en los cinco años anteriores a la comisión de la infracción, la misma persona ya hubiera sido condenada por sentencia penal firme por delito de contrabando.»

Se trata por tanto de permitir a determinados funcionarios el acceso a esos registros (Registro Central de Penados y en el Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes) para la finalidad de conocer la eventual reiteración y comprobar si, en los cinco años anteriores a la comisión de la infracción, la misma persona ya hubiera sido condenada por sentencia penal firme por delito de contrabando.

Respecto de la especificación de la finalidad en el texto, el proyecto sigue la sugerencia que hizo esta AEPD en nuestro informe citado 067/2023.

Ahora bien, cabe aquí reiterar la observación que se hizo en dicho Informe 067/2023 respecto a que es innecesario, y por lo tanto contrario al principio de minimización (art. 5.1.c) RGPD) el acceso de dichos funcionarios al Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes.

La razón del acceso de estos funcionarios a los registros que se mencionan en el apartado 1 del artículo 6 del Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia, -esto es, al Registro Central de Penados y al Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes- resultaría de la necesidad de tener en cuenta las personas condenadas de conformidad con el art. 12.bis.1.a) de la LO 12/1995. Pero de este último precepto resulta que el criterio de reiteración sólo se puede apreciar cuando el sujeto infractor haya sido sancionado por cualquier infracción administrativa de contrabando en resolución administrativa firme o condenado por delito de contrabando por sentencia judicial firme, en ambos casos, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la comisión de la infracción. Ello pone de relieve dos cuestiones: la primera que es innecesario, y, por tanto, **no sería conforme a la normativa de protección de datos (principio de minimización de datos, art. 5.1.c) RGPD), el acceso de estos funcionarios al Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes**, pues como puede apreciarse, su objeto no es ningún caso, ni pueden obtenerse del mismo, datos en relación con sentencias firmes de contrabando a la fecha de la comisión de la infracción.

En segundo lugar, y relación con el acceso al Registro Central de Penados, sería igualmente contrario al principio de minimización cualquier acceso de estos funcionarios a datos de condena penal que no fuesen los

relativos a “delito de contrabando”, tal y como expresa con claridad el mismo art. 12 bis.1.a) LO 12/1995, puesto que para la finalidad del tratamiento sería innecesario conocer cualquier dato de este Registro Central de Penados diferente de los datos por condenas de contrabando, y en el período establecido por la ley.

Para incluir estas observaciones, se sugiere que el precepto se redacte de la siguiente manera, o similar:

«j) Los funcionarios competentes para la iniciación, instrucción y resolución de los procedimientos por infracciones administrativas de contrabando, exclusivamente al Registro Central de Penados y para el conocimiento de las sentencias firmes por delitos de contrabando a los que hubieren sido condenadas las personas sobre las que se incoen dichos expedientes dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la comisión de la infracción. El acceso tendrá por finalidad conocer la eventual reiteración y comprobar si, en los cinco años anteriores a la comisión de la infracción, la misma persona ya hubiera sido condenada por sentencia penal firme por delito de contrabando. Además de las medidas de seguridad oportunas a que hace referencia el apartado inicial del presente artículo 6.1, el Ministerio con competencias en materia de Justicia establecerá las medidas técnicas y organizativas necesarias para que el acceso directo a la información contenida en el Registro Central de Penados se restrinja exclusivamente, con exclusión de acceso a cualquier otra información o datos contenidos en dicho Registro Central de Penados, a las condenas por sentencia penal firmes por delitos de contrabando.

En cuanto a la necesidad de permitir el acceso a dichos registros citados a funcionarios competentes para la *iniciación* de los procedimientos, añadido este sobre la redacción inicial del precepto en el proyecto anterior, la letra b) del apartado 2 del art. 28 del Reglamento que se aprueba por el artículo único del proyecto establece, entre las menciones que ha de contener el acuerdo de iniciación, “las sanciones que pudieran corresponder”, lo que sería concordante con el art. 64.2.b) de la ley 39/2015.

Y a tal efecto añade el art. 28 del Reglamento sometido a informe que:

A efectos de la cuantificación de las sanciones, deberán consultarse el Registro de Sancionados regulado en la disposición adicional primera del real decreto que aprueba el presente reglamento y el Registro Central de Penados para determinar la concurrencia o no de reiteración, a la que se refieren los artículos 12.2.b) y 12 bis.1.a) de la Ley Orgánica, como criterio de graduación de las sanciones.