



# AUDIENCIA NACIONAL

## Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SÉPTIMA

**Núm. de Recurso:** 0000003/2024  
**Tipo de Recurso:** APELACION  
**Núm. Registro General :** 00003/2024  
**Apelante:** CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
**Apelado:** ADMINISTRACIÓN  
**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

### SENTENCIA EN APELACION

**Ilmo. Sr. Presidente:**  
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

**Ilmos. Sres. Magistrados:**  
D. JOSE FELIX MARTIN CORREDERA  
D. FELIPE FRESNEDA PLAZA  
D. JAVIER RODRIGUEZ MORAL  
D<sup>a</sup>. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a trece de mayo de dos mil veinticinco.

VISTO por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso de apelación núm. 3/2024, promovido por el Procurador de los Tribunales [REDACTED], en nombre y en representación de CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Ocho dictada en fecha 13 de Noviembre de 2023 dictada en el Procedimiento Ordinario 55/2022.



Ha sido parte en autos la Administración demandada representada por el Abogado del Estado.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** – Se interpuso recurso por el Abogado del Estado en representación de Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital frente a la Resolución del Consejo de Transparencia de fecha 2 de Septiembre de 2022 (Expediente 213/2022).

Tras la tramitación del oportuno recurso contencioso administrativo por el Juzgado Central de lo Contencioso Número Ocho, se dictó sentencia de fecha 13 de Noviembre de 2023 por la que se estimaba el recurso y se anulaba y dejaba sin efecto la resolución del Consejo de Transparencia.

**SEGUNDO.** – Por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, representado por el Procurador [REDACTED] se interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia tras lo que se dio traslado al Abogado del Estado que se opuso a la admisión del recurso de apelación, interesando la confirmación de la sentencia.

**TERCERO.** - No habiéndose solicitado la práctica de prueba, se declararon conclusas las presentes actuaciones y quedaron pendientes para votación y fallo.

**CUARTO.** - Para votación y fallo del presente recurso de apelación, se señaló el día 6 de Mayo designándose ponente al Ilmo. Sr. Magistrado D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** - Por [REDACTED] se presentó ante la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias solicitud a fin de que se le aportasen los órdenes del día y las actas de todas las reuniones del pleno de la Comisión, el Comité Permanente y el Comité de Inteligencia Financiera celebradas desde el 1 de enero de 2015 hasta la actualidad.

Mediante resolución de la Directora General del Tesoro y Política Financiera se dictó resolución que rechazaba dicha petición afirmando que en el caso de materias relativas al blanqueo de capitales y financiación del terrorismo será de aplicación, respecto de las solicitudes de información, lo previsto en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo (en adelante, Ley 10/2010), así como la normativa y los estándares internacionales.



Se añadió que las medidas de confidencialidad y deber de secreto contenidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, y que deben ser cumplidas por las entidades obligadas y las autoridades competentes en materia de prevención, vienen establecidas en el marco europeo existente en esta materia aprobado por la Directiva UE 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015, relativa a la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, que fue objeto de modificación por la Directiva UE 2018/843 de 30 de mayo de 2018, así como por los Estándares Internacionales sobre la Prevención del Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). (...)

Por lo tanto, procede en este caso inadmitir la solicitud de acceso a las órdenes del día y las actas de las reuniones celebradas por la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales, el Comité Permanente y el Comité de Inteligencia Financiera desde el 1 de enero de 2015 hasta la actualidad solicitadas por [REDACTED]

Formulada reclamación ante el Consejo de Transparencia, se dictó resolución número 247/2022 de fecha 2 de septiembre de 2022, por la que se acuerda:

“PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, de fecha 27 de marzo de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información de conformidad con lo indicado en el fundamento jurídico quinto:

- Las actas de todas las reuniones del pleno de la Comisión, el Comité Permanente y el Comité de Inteligencia Financiera, celebradas desde el 1 de enero de 2015 hasta la actualidad.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante”.

La resolución del CTBG estimaba la reclamación sobre la base de entender que tales previsiones no conforman un régimen jurídico de acceso a la información alternativo y completo, en los términos que ha entendido el Tribunal Supremo — como tampoco las previsiones del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que, en cualquier caso, carece del rango normativo necesario para imponer límites al derecho de acceso a la información pública — (...) existe un consolidado criterio de este Consejo sobre el acceso a las actas de los órganos colegiados de dirección de organismos y entidades del sector público — en la medida en que las sus decisiones tienen incidencia en el ejercicio de funciones públicas y, por lo tanto, su conocimiento



entronca con la finalidad de la norma, expresada en su Preámbulo— previa eliminación, en su caso, de los datos de carácter personal que permitan la identificación de personas físicas que no formen parte del órgano colegiado y cuya identificación no resulte relevante para los fines de control de la actuación de los poderes públicos; así como de las opiniones y manifestaciones vertidas por sus miembros en las deliberaciones que afecten a la confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado.

Por el Abogado del Estado se interpuso recurso contencioso ante el Juzgado Central de lo Contencioso la Resolución frente a la mencionada resolución procedente del CTBG.

El Juzgado Central dictó la sentencia que ahora es objeto de recurso en el que se estimaba el recurso y se anulaba la resolución del CTBG recurrida.

El razonamiento jurídico de la sentencia ahora objeto de apelación, tras la cita detallada de la jurisprudencia que se ha dictado con ocasión de la aplicación de la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia y ha concluido, en relación a la petición de información objeto de este recurso, que: la Ley 10/2010 establece una regulación específica y ciertamente restrictiva de la que resulta que el acceso a los mencionados documentos e informaciones, claramente semejante a la contenida en la Ley 10/2014 de referencia, por lo que debemos llegar a la misma conclusión que llegó la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia n° 244/2023, de 27 de febrero de 2023. Esto es, que el acceso a los mencionados datos, documentos e informaciones de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y sus órganos de apoyo como el Servicio Ejecutivo de la Comisión, no podrá obtenerse mediante la invocación de los principios y preceptos de la Ley 19/2013, de transparencia, ni por la vía de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno regulado en dicha la Ley, si no concurre alguno de los supuestos de excepción que se enumeran en el apartado 2 del artículo 49 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

En definitiva, resulta de aplicación la regulación específica establecida en los artículos 46 y 49 de la Ley 10/2010, que prevalece sobre la regulación contenida en los artículos 12, 13 y 14 la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

En base a este razonamiento, la sentencia objeto de apelación anula y deja sin efecto la resolución del CTBG.

**SEGUNDO.** - En el presente recurso, lo que se plantea es la necesidad de compatibilizar la aplicación de la Ley 19/2013 de Transparencia con los artículos 46 y 49 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

El primero de dichos preceptos, en relación a la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias señala en su primer párrafo que “1.



El Servicio Ejecutivo de la Comisión analizará la información recibida de los sujetos obligados o de otras fuentes, remitiendo, en tiempo oportuno, si apreciara la existencia de indicios o certeza de blanqueo de capitales, delitos subyacentes conexos o de financiación del terrorismo, o a petición de las autoridades competentes, el correspondiente informe de inteligencia financiera al Ministerio Fiscal o a los órganos judiciales, policiales o administrativos competentes. En ejercicio de sus funciones de inteligencia financiera, será independiente y autónomo en el plano operativo, con autoridad y capacidad para desempeñar sus funciones libremente, pudiendo decidir de forma autónoma analizar, pedir y transmitir información específica.

La información y documentación de que disponga el Servicio Ejecutivo de la Comisión y los informes de inteligencia financiera tendrán carácter confidencial, debiendo guardar reserva sobre los mismos toda autoridad o funcionario que acceda a su contenido. En particular, no será en ningún caso objeto de revelación la identidad de los analistas que hayan intervenido en la elaboración de los informes de inteligencia financiera ni la de los empleados, directivos o agentes que hubieran comunicado la existencia de indicios a los órganos de control interno del sujeto obligado”.

A su vez, el artículo artículo 49 bajo la rúbrica de “Deber de secreto” afirma lo siguiente:

1. Todas las personas que desempeñen o hayan desempeñado una actividad para la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias o para cualquiera de sus órganos y hayan tenido conocimiento de sus actuaciones o de datos de carácter reservado están obligadas a mantener el debido secreto. El incumplimiento de esta obligación determinará las responsabilidades previstas por las leyes. Estas personas no podrán publicar, comunicar o exhibir datos o documentos reservados, ni siquiera después de haber cesado en el servicio, salvo permiso expreso otorgado por la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

2. Los datos, documentos e informaciones que obren en poder de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias o de cualquiera de sus órganos en virtud de cuantas funciones les encomiendan las leyes tendrán carácter reservado y no podrán ser divulgados salvo en los siguientes supuestos:

a) La difusión, publicación o comunicación de los datos cuando el implicado lo consienta expresamente.

b) La publicación de datos agregados a fines estadísticos, o las comunicaciones en forma sumaria o agregada, de manera que las personas o sujetos implicados no puedan ser identificados ni siquiera indirectamente.

c) La aportación de información a requerimiento de las comisiones parlamentarias de investigación.



d) La aportación de información a requerimiento del Ministerio Fiscal y de las autoridades judiciales o administrativas que, en virtud de lo establecido en normas con rango de ley, estén facultadas a tales efectos. En tales casos, la autoridad requirente invocará expresamente el precepto legal que habilite la petición de información, siendo responsable de la regularidad del requerimiento.

e) La solicitud de informes o los requerimientos de información por la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias o por sus órganos de apoyo, sin perjuicio del deber de reserva de la persona o entidad a la que se solicite el informe o se requiera la información”.

**TERCERO.** - Como correctamente cita la sentencia recurrida, la sentencia del TS dictada en el recurso 1814/2022 ha afirmado que *“Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.*

*Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la LNo es esta, sin embargo, la primera vez que debemos abordar el contenido de esta disposición adicional. En efecto, en la sentencia de esta Sala de 11 de junio de 2020 (RC 577/2019)”(SIC).*

Sigue en ello el criterio de la sentencia dictada en el recurso 244/2023 cuando afirma que: *“ cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que se afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria”.*

*Estas puntualizaciones introducidas por la sentencia 314/2021, de 8 de marzo (casación 1975/2020, F.J.3º) han sido luego reiteradas en sentencia 144/2022, de 7 de febrero (casación 6829/2020, F.J. 3º, apartado D/).*



*En fin, terminamos este recorrido señalando que nuestra sentencia nº 311/2022, de 10 de marzo (casación 148/2021), después de aludir también a la jurisprudencia de esta Sala en esta materia, señala en su F.J. 8º: "(...) Conforme dicha jurisprudencia, cuando la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013 de Transparencia dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho sino también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos, este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria".*

*Pues bien, esta jurisprudencia de esta Sala relativa a la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, a la que no consideramos necesario añadir ahora nuevas matizaciones, nos sirve de base para abordar la concreta cuestión suscitada en el presente recurso de casación".*

Por lo tanto, aplicando lo dicho por el TS al caso presente, resulta que no es preciso que la regulación alternativa de la ley de transparencia sea una regulación completa, basta que sea una regulación que afecte a aspectos esenciales de la exigencia de información y la aplicación de los preceptos de la ley de blanqueo de capitales que hemos mencionado más arriba afecta a cuestiones muy esenciales en relación a la divulgación de la información de que dispone la Comisión de Blanqueo de Capitales :

- Declara reservada y confidencial toda la información.

-Establece los modos excepcionales para conocer de la información y prevé la forma de conocimiento de los datos que pudieran ser divulgados.

Por lo tanto, debemos concluir que no es posible entender aplicable la ley de transparencia a una petición como la formulada en el caso presente, sino que se aplican las excepciones y limitaciones de la ley 10/2010 y en ello debemos seguir el criterio de la sentencia del TS ya citada (recurso 244/2023) que en relación a una norma de idéntica redacción a la ahora recurrida ya afirmó que: "el régimen de acceso a los datos, documentos e informaciones que el Banco de España hubiera recibido en el ejercicio de la función supervisora o de otras funciones las leyes le encomiendan viene establecido en el artículo 82 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, que establece una regulación específica y ciertamente restrictiva de la que resulta que el acceso a los mencionados datos, documentos e informaciones del Banco de España no podrá obtenerse mediante la invocación de los principios y preceptos de la Ley 19/2013, de transparencia ni por la vía de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno regulado en dicha la Ley si no concurre alguno de los supuestos de excepción que se enumeran en el artículo 82.3 de la Ley 10/2014, de 26 de junio."



**CUARTO.** - El criterio mantenido por el CTBG en relación a las actas de órganos colegiados no es aplicable al caso presente puesto que aquí lo controvertido no es que la petición de información se refiera al contenido más o menos detallado del acta de un órgano colegiado (Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias) sino que hay una norma específica que restringe la publicidad de toda la información relativa al y que, además, detalla específicamente las formas en las que se puede dar conocimiento de la información de que se trata.

Esta Sala se ha pronunciado en la sentencia de la apelación 56/2023 afirmando que: “Esta Sala conoce y comparte la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación a la evidente diferenciación entre lo que es la deliberación de un órgano colegiado, el acta que se levanta de dicha deliberación, y el acuerdo que se toma en consecuencia de dicha deliberación. Es obvio que las exigencias de transparencia son mayores en las primeras (las actas) que en los últimos (los acuerdos) puesto que es en aquellas donde se pueden hacer constar determinadas informaciones que se encuentren afectadas por los límites del artículo 14 de la Ley de Transparencia.

La interpretación de las indicaciones que se recogen en la sentencia del TS 1518/2022 (casación 1837/2021) no puede generalizarse sino que debe ser admitida y acomodada a cada caso relacionándola con las exigencias derivadas de los artículos 18 y 19 de la Ley 40/2015 en cuando al contenido de las actas y especialmente importante es lo que señala el artículo 19.5 que posibilita que se incluyan en el acta todos los detalles de la deliberación que se haya producido en un órgano colegiado”.

Pero, como decíamos más arriba, lo que impide la publicidad que pretendió el solicitante de la información y que permitió la resolución del CTBG es que la Ley10/2010 impone el carácter reservado de los acuerdos, de los documentos e informaciones de los que trate la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias por lo que de nada serviría autorizar la publicidad de las actas (por provenir de un órgano colegiado), pero debiendo anonimizarse todo su contenido por la naturaleza de la materia tratada en ese órgano colegiado.

También en este punto debemos confirmar el criterio de la sentencia apelada.

**QUINTO.** - Finalmente hemos de resolver el problema temporal que recoge la parte recurrente.

La Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 establece que: “2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.”

Pero de la dicción literal del precepto no se puede concluir que la legislación específica que pudiera derogar (o imponer que se dejara de aplicar la ley de transparencia) deba ser posterior a la propia ley de transparencia sino que cualquier régimen de reserva o protección de determinada información establecido por normas



con rango de ley sean o no anteriores a la propia ley de transparencia puesto que lo que se valora es la especialidad del régimen de protección de la información y la naturaleza de la información que se trata de proteger.

La aplicación del criterio señalado en la sentencia dictada por el TS en el recurso 8073/2021 cuando afirma que “dicha regulación viene establecida en una norma de rango legal y es una regulación de fecha posterior a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”; no puede interpretarse como que se exija que la norma que excluye la aplicación de la ley de transparencia sea posterior y ello pues tal exigencia no tiene amparo legal.

Por último, señalar que la sentencia del Juzgado Central número 4 en el PO 44/2021 en relación a una resolución del Consejo de Transparencia que concedía el acceso a la información rechazó dicha información por entender aplicables los mismos límites que acabamos de señalar más arriba.

**SEXTO.** - De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, las costas procesales de esta instancia habrán de ser satisfechas por la parte apelante.

### FALLAMOS

Que desestimamos el recurso de apelación, interpuesto por el Procurador de los Tribunales [REDACTED], en nombre y en representación de CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Ocho dictada en fecha 13 de Noviembre de 2023 dictada en el Procedimiento Ordinario 55/2022, debemos confirmar la sentencia por ser conforme a Derecho.

Con expresa imposición de costas a la parte apelante.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el *artículo 89.2. de la Ley de la Jurisdicción* justificando el interés casacional objetivo que presenta.



Recurso N°: 0000003/2024