



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-006318
N/REF: R/0232/2016
FECHA: 25 de agosto de 2016

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 31 de mayo de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó con fecha 3 de mayo de 2016, solicitud de acceso a la información pública en aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) dirigida Servicio Ejecutivo de Prevención de Blanqueo de Capitales(SEPBLAC) por la que solicitaba la siguiente información:

Listado de las Personas Expuestas Políticamente (PEP) remitido por la Agencia Tributaria al Sepblac en virtud del artículo 95 de la Ley General Tributaria ante la presencia de indicios de blanqueo de capitales, de acuerdo a lo manifestado por el director de la Agencia Tributaria, Santiago Menéndez, en el Congreso en abril de 2015.

2. Mediante resolución de fecha 20 de mayo, la SECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA Y APOYO A LA EMPRESA del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD le indicaba al solicitante lo siguiente:

Primero. De conformidad con el artículo 46 de la ley 70/2007, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, la información y documentación de que disponga el Servicio Ejecutivo de la Comisión (Sepblac) tendrá carácter confidencial, debiendo guardar reserva sobre los mismos toda autoridad o funcionario que acceda a su contenido

ctbg@consejodetransparencia.es



Segundo. El apartado segundo del artículo 49 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, titulado "Deber de secreto", literalmente señala que "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. La propia Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en el apartado 1 del artículo 14 que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (párrafo e) o para el secreto profesional (párrafo j), tipificándose expresamente como infracción muy grave la negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido (artículo 29.1.e).

Por todo ello, una vez analizada la solicitud recibida sobre el acceso al listado que ha sido remitida al Servicio Ejecutivo por parte de la Agencia Tributaria en el ejercicio de sus funciones, se ha considerado que el acceso a dicha información debe ser desestimada por concurrir las causas recogidas en los artículos anteriores.

3. El 31 de mayo de 2016, tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno reclamación presentada por [REDACTED] en



aplicación del artículo 24 de la LTAIBG, en la que alegaba, principalmente, lo siguiente:

1. *Como bien menciona la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, la letra a) del apartado segundo del artículo 49 de la Ley 10/2010 posibilita "la difusión, publicación o comunicación de los datos cuando el implicado lo consienta expresamente". La Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa no ha recurrido a este precepto y no se ha puesto en contacto con los afectados para pedir el consentimiento de la publicación de la información solicitada, una medida que podría haber llevado a cabo.*
2. *El artículo 60.1 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 establece que "los Estados miembros velarán por que toda decisión firme que imponga una sanción o medida administrativa por incumplimiento de las disposiciones nacionales de transposición de la presente Directiva sea publicada por las autoridades competentes en sus sedes electrónicas oficiales inmediatamente después de que se haya informado a la persona sancionada de dicha decisión". De acuerdo a este articulado, la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa podría haber facilitado la información solicitada en aquellos casos en los que exista ya una "sanción o medida administrativa" después de la investigación oportuna.*
3. *El artículo 60.4 de la Directiva (UE) 2015/849 establece que "los estados miembros velarán por que, al determinar el tipo y el nivel de las sanciones o medidas administrativas, las autoridades competentes tengan en cuenta todas las circunstancias pertinentes, entre ellas b) el grado de responsabilidad de la persona física o jurídica responsable". La misma Directiva (UE) 2015/849 hace referencia a las personas del medio político como sujetos con mayores obligaciones en materia de transparencia que el resto de ciudadanos, un precepto que la Ley 19/2013 consagra. Por tanto, el carácter reservado de determinadas medidas administrativas que afectan a personas categorizadas como PEP debería supeditarse al principio de transparencia y buen gobierno que rige la Ley 19/2013 y cumplir de esta forma con la literalidad del preámbulo de la Ley 19/2013 en la que se hace mención al escrutinio de los responsables públicos.*
4. *Remitido el expediente de reclamación para la presentación de alegaciones por parte del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, la SECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA Y APOYO A LA EMPRESA indica que esta Secretaría de Estado se reitera en la Resolución ya acordada y remite el informe de la S.G. de Inspección y Control de Movimientos de Capitales, que desempeña las funciones de Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.*

En dicho informe se alega lo siguiente:



a. *Efectivamente, el artículo 49.2.a) de la Ley 10/2010 señala como excepción al deber de secreto la difusión, publicación o comunicación de los datos cuando el implicado lo consienta expresamente".*

Este precepto ampara la difusión, publicación o comunicación de información respecto de la que el interesado ya tiene conocimiento, como es el caso, paradigmáticamente, de la proporcionada por un sujeto obligado en el curso de un procedimiento supervisor o autorizatorio (por ejemplo, documentación aportada por el interesado para la emisión del informe previsto en el artículo 25.2 del Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero).

Por el contrario, el artículo 49.2.a) de la Ley 10/2010 no ampara la difusión, publicación o comunicación de información desconocida por un "implicado" y que la propia Ley califica de reservada (reservada, debe subrayarse, tanto en relación con terceros como muy en particular respecto del propio implicado). La alegación formulada en el sentido de que la Administración "no se ha puesto en contacto con los afectados para pedir el consentimiento de la publicación de la información solicitada, una medida que podría haber llevado a cabo", conduciría al inadmisible resultado de que, en aras del interés del peticionario de acceder a cierta información, se obligara a la Administración a informar a los implicados.

Esta conducta de "revelación" (como la denomina la Ley) no sólo no resulta exigible sino que está expresamente prohibida por la normativa nacional e internacional por resultar gravemente lesiva para el interés general.

Efectivamente, en relación con los sujetos obligados el artículo 24 de la Ley 10/2010 (concordante con el artículo 39 de la Directiva (UE) 2015/849) dispone que "los sujetos obligados y sus directivos o empleados no revelarán al cliente ni a terceros que se ha comunicado información al Servicio Ejecutivo de la Comisión, o que se está examinando o puede examinarse alguna operación por si pudiera estar relacionada con el blanqueo de capitales o con la financiación del terrorismo." El incumplimiento de esta obligación constituye infracción muy grave (artículo 51.1.c) de la Ley 10/2010).

Este deber es igualmente predictable respecto de la Administración, estableciendo el artículo 46.1 de la Ley 10/2010 que "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 definitiva, no puede ampararse la petición en el hipotético consentimiento de los implicados a la difusión de una información que, por su propia naturaleza y por expresa prohibición legal, dichos implicados no deben conocer (véase, a este respecto, la citada Sentencia de 3 de marzo



de 2016 por la que se declara que "la negativa del Sepblac a suministrar al recurrente la información interesada es de todo punto conforme a Derecho").

- b. En relación con las alegaciones segunda y tercera se tratan conjuntamente por cuanto las dos parten, entendemos, de una confusión entre la inteligencia financiera (esto es, el tratamiento de información con objeto de prevenir y detectar actividades de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo) y las potestades de supervisión atribuidas a la Administración y derivadas del especial régimen de disciplina a que están sujetos los denominados "sujetos obligados".

El artículo 58.1 de la Directiva (UE) 2015/849 señala que "los Estados miembros velarán por que a las entidades obligadas pueda imputárseles responsabilidad cuando incumplan las disposiciones de Derecho nacional adoptadas en virtud de la presente Directiva de conformidad con el presente artículo y los artículos 59 a 61. Cualesquier sanciones o medidas resultantes serán efectivas, proporcionadas y disuasorias.

Por lo tanto, éste régimen sancionador se refiere al eventual incumplimiento de sus obligaciones por parte de las entidades obligadas que se relacionan en el artículo 2 de la Directiva. Una lista de sujetos que se encuentra asimismo recogida en el artículo 2 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

Así pues, el régimen sancionador mencionado se refiere a incumplimientos de las obligaciones de control respecto de sus clientes por parte de los sujetos obligados por esta normativa (relacionados en el artículo 2). Por tanto, una eventual sanción por incumplimiento de la normativa tributaria no se rige por lo previsto en esta norma, como tampoco, desde luego, lo hace, la comisión de un eventual delito que, en su caso, será sancionado por el orden jurisdiccional penal.

En este contexto, la referencia del artículo 60.4 de la Directiva al "grado de responsabilidad de la persona física o jurídica responsable", alude exclusivamente a los sujetos obligados, careciendo, en consecuencia, de conexión alguna con la categoría de personas del medio político a que hace referencia el reclamante.

Pero, además, y aunque esta normativa no resulta en absoluto aplicable al supuesto que nos ocupa, es preciso recalcar que, la Directiva comunitaria no exige la plena publicidad del infractor siempre y en todo caso, como parece pretender el recurrente. Los apartados 1 y 4 del artículo 60 de la Directiva (UE) 2015/849, alegados por el reclamante, no legitiman su petición por estar referidos, como pone de manifiesto su ubicación sistemática en el Capítulo VI, al ejercicio de la potestad sancionadora respecto de los sujetos obligados y no al acceso o difusión de inteligencia financiera.



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, considera necesario este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno enmarcar el objeto de la solicitud de información, que no es otro que las *Personas Expuestas Políticamente (PEP)* en los que se ha detectado *indicios de blanqueo de capitales*- palabras estas utilizadas expresamente en el texto de la solicitud-.

En primer lugar, debe señalarse que las PEP se corresponden, según la normativa actualmente en vigor en nuestro país, esto es, la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo con las definidas en su artículo 14 como *personas con responsabilidad pública*, respecto de las que los sujetos obligados, *aplicarán las medidas reforzadas de diligencia debida*. Estos sujetos obligados se definen expresamente en el artículo 2 de la norma y esas medidas de *diligencia debida* se regulan en el Capítulo II del texto legal.

Se trata, en definitiva, de medidas reforzadas de control a las que el legislador comunitario y, derivado de ello, el español ha considerado necesario someter a determinadas personas por razón del cargo que ocupen o hayan ocupado. Además, si bien dichas personas con responsabilidad pública son las destinatarias de dichas medidas de control, los sujetos obligados a aplicar las mismas son las entidades previstas en el mencionado artículo 2 de la norma que incluye, entre otros, a las entidades de crédito o a los notarios y registradores de la propiedad.



Como se desprende de lo previsto en la norma, el objetivo de dichas medidas es la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y son precisamente las personas respecto de las que se ha detectado *la presencia de indicios de blanqueo de capitales* por las que se interesa el solicitante.

4. Entrado sobre las cuestiones objeto de reclamación, y a la vista de las alegaciones presentadas, parece clara la confusión entre la previsión normativa relativa a determinadas circunstancias en las que podría proporcionarse información calificada inicialmente como secreta, en concreto previo consentimiento del afectado, y la pretensión del reclamante de identificar a las personas que, como decimos, estén inmersas en una posible situación de blanqueo de capitales.

En efecto, como claramente se explican en las alegaciones, dicho consentimiento no puede en buena lógica solicitarse a un implicado que desconoce que lo es y la razón es clara: un sujeto investigado no conoce que se encuentra en tal situación precisamente para evitar el fracaso de dicha investigación y, consecuentemente, impedir que una conducta delictiva no sea perseguida y sancionada.

5. Asimismo, en relación a los supuestos de publicidad previstos en la normativa comunitaria y alegados por el reclamante, también queda claro del escrito de alegaciones que las mismas vendrían referidas a los sujetos obligados a la adopción de las medidas de control reforzadas que venimos mencionando, y en ningún caso, a los destinatarios de las mismas.
6. Finalmente, considera necesario este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno atender al que, a nuestro juicio, supone el aspecto más relevante que debe tenerse en cuenta a la hora de atender una petición de información como la presentada y que no es otro que la aplicación del artículo 14.1 e) de la LTAIBG, mencionado, aunque sin gran desarrollo, en la respuesta a la solicitud.

Este precepto indica que *el derecho de acceso a la información podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*.

La aplicación de los límites ha sido reiteradamente interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y ha sido objeto del criterio interpretativo nº 2 aprobado en junio de 2015. En dicho criterio, además de indicar que los límites al acceso son potestativo (el derecho de acceso podrá ser limitado según los términos del artículo 14) se señala que, según previsión expresa del apartado 2 de dicho precepto, será necesario hacer un test del daño (que acredite que efectivamente el acceso solicitado produciría un perjuicio, real y no hipotético, al bien jurídico que se pretende proteger con el límite) y un test del interés que garantice que no existe un interés superior que, aplicado al caso concreto, ampare que se conceda la información a pesar de que se produzca el perjuicio señalado.



En el caso que nos ocupa, si bien ese análisis y consecuente ponderación no se ha producido, lo que supone a nuestro juicio el incumplimiento de lo expresamente previsto en la norma al respecto, es claro que el proporcionar y conocer la identidad de aquellos que, por su participación en un supuesto caso de blanqueo de capitales, están siendo investigados atenta al buen desarrollo de la investigación y, en consecuencia a la viabilidad de la adopción de sanciones por la comisión de ilícitos.

Este perjuicio que, como decimos, condicionaría claramente la adopción de las sanciones que las conductas desempeñadas llevasen aparejadas, implica que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considere que no existe un interés superior de aplicación a este caso que avale que se proporcione la información solicitada.

7. En conclusión, por todas las consideraciones anteriormente realizadas, la presente reclamación debe ser desestimada por aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1 e) de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] el 31 de mayo de 2016, contra resolución de 20 de abril de 2016 de la ECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMÍA Y APOYO A LA EMPRESA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y COMPETITIVIDAD.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez