



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0557/2018 (100-001514)

FECHA: 14 de diciembre de 2018

**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 25 de septiembre de 2018, 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, el 25 de julio de 2018, [REDACTED] solicitaron a la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, adscrita a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, perteneciente al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

- *Se solicita el acceso a cuantos antecedentes, informes, documentos, actas, notas internas y, en particular, cualesquiera actos de trámite o resoluciones obren en poder de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y que tengan su origen en la inspección de alcance general realizada por el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales a la entidad BANCO DE MADRID, S.A.U., entre el 9 de abril y el 23 de mayo de 2014, referida a la situación existente en dicha entidad a 31 de marzo de 2014, así como todos los documentos que formen parte del expediente administrativo iniciado como consecuencia de dicha visita de inspección, desde la fecha en que se realizó hasta la fecha de presentación de esta solicitud.*
- *En particular, se solicita el acceso y la copia de documentos como:*

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



- *Todos los antecedentes relativos a la inspección de alcance general realizada por el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales a la entidad BANCO DE MADRID, S.A.U.*
- *Todos los documentos o actas elaborados durante la inspección de alcance general a la entidad BANCO DE MADRID, S.A.U. por los inspectores del Servicio Ejecutivo, tanto en el período comprendido entre el 9 de abril y el 23 de mayo de 2014, como, en su caso, posteriormente.*
- *Todas las comunicaciones de cualquier naturaleza relacionadas con la inspección de alcance general a la entidad BANCO DE MADRID, S.A.U. realizadas entre los inspectores del Servicio Ejecutivo responsables del Departamento de Inspección y Supervisión del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales.*
- *Todos los documentos, actas o comunicaciones de cualquier naturaleza relacionadas con la inspección de alcance general a la entidad BANCO DE MADRID, S.A.U. realizadas entre el responsable del Departamento de Inspección y Supervisión del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales y cualesquiera cargos u órganos del Servicio Ejecutivo, de la propia Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales y cualquiera de sus Comités o con la Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales.*
- *Antecedentes del Informe de inspección elaborado el 25 de febrero de 2015, por los inspectores del Servicio Ejecutivo con el visto bueno del responsable del Departamento de Inspección y Supervisión del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales.*
- *Informe de inspección elaborado el 25 de febrero de 2015, por los inspectores del Servicio Ejecutivo con el visto bueno del responsable del Departamento de Inspección y Supervisión del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales.*
- *Comunicaciones y actuaciones administrativas de cualquier naturaleza realizadas como consecuencia del Informe de inspección elaborado el 25 de febrero de 2015 y remisiones de ese informe a otros organismos públicos, en particular, al Banco de España.*
- *Actuaciones previas a la incoación de procedimientos sancionadores por la comisión de infracciones previstas en la Ley 10/2010, de 28 de abril realizadas por la Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales, de conformidad con la competencia que le atribuye el apartado a) del artículo 66.2 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 de la financiación del terrorismo, que afecten a la entidad Banco de Madrid, S.A.U.*
- *Acuerdo de incoación del expediente sancionador adoptado por la Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales el 13 de marzo de 2015 y cualquier actuación posterior realizada en el marco de dicho expediente (referencia: RC/4004/2015), ya se trate de actos de trámite, resoluciones, comunicaciones internas o actas de cualquier naturaleza.*



- *Cualquier actuación administrativa realizada por los instructores en el marco del procedimiento sancionador incoado el 13 de marzo de 2015, contra la entidad Banco de Madrid, S.A.U.*
- *Actas de las reuniones celebradas por el Pleno, por el Comité Permanente o, en su caso, por el Comité de inteligencia financiera, de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales, exclusivamente en la parte de tales actas relacionada con las actuaciones de dichos órganos que afecten a la entidad Banco de Madrid, S.A.U.*
- *Informes recibidos por la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales y cualquiera de sus órganos, en particular, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales, procedentes de las Unidades de Inteligencia Financiera de otros Estados, en particular, de la UIFAND (Unitat d'Intel·ligència Financera d'Andorra) del Principado de Andorra y de la FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) de Estados Unidos, que se refieran a la entidad Banco de Madrid, S.A.U.*
- *Comunicaciones realizadas entre la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales y cualquiera de sus órganos, en particular, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales y las Unidades de Inteligencia Financiera de otros Estados, en particular, de la UIFAND (Unitat d'Intel·ligència Financera d'Andorra) del Principado de Andorra y de la FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) de Estados Unidos, que se refieran a la entidad Banco de Madrid, S.A.U.*

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, con fecha de entrada 25 de septiembre de 2018, [REDACTED] presentaron Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que, tras resumir los hechos acontecidos y enumerar los preceptos legales que estimaron convenientes, solicita que se admita a trámite esta reclamación y, de conformidad con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dicte Resolución por la que se ordene a la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, adscrita a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, perteneciente al Ministerio de Economía y Empresa, permitir el acceso de esta parte a los documentos solicitados en el escrito de 25 de julio de 2018 y reiterados en este escrito.
3. El mismo día 25 de septiembre de 2018, este Consejo de Transparencia remitió el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, para que pudiera realizar alegaciones que se considerasen oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 8 de octubre de 2018, y en ellas se indicaba lo siguiente:



*Primero. La documentación solicitada se refiere a un procedimiento sancionador regulado por el artículo 61 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo derivado de posibles infracciones en el cumplimiento de las obligaciones que tienen los sujetos obligados que se detallan en el artículo 2 de esa misma Ley. De conformidad con la ley, esos procedimientos son incoados por el Comité Permanente de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias e instruidos por la Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.*

*Segundo. Con fecha 12 de marzo de 2015, se presentó ante el Comité Permanente de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias el Informe de inspección realizado por el Servicio Ejecutivo de la Comisión (SEPBLAC) a la entidad Banco de Madrid, S.A.U., y acordó, por unanimidad, la apertura de un expediente sancionador con referencia RC/4004/2015, por infracción de las obligaciones de la Ley 10/2010, de 28 de abril, contra Banco de Madrid, S.A.U, y contra los miembros de su Consejo de Administración a fecha 26 de abril de 2012, entre ellos los Sres. [REDACTED]*

*Dado que los hechos contenidos en el informe de inspección del SEPBLAC podían ser constitutivos de ilícito penal, el Comité Permanente acordó remitir la información referida a tales hechos al Ministerio Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.3 de la Ley 10/2010, de 28 de abril. En concreto, de conformidad con dicho artículo 62.3, la Secretaría de la Comisión, con fecha 13 de marzo de 2015, procedió a dar traslado del Acuerdo de Incoación del expediente sancionador y de la documentación de soporte al Fiscal Jefe de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada de la Audiencia Nacional (Anexo 1). En cumplimiento de este precepto, el Comité acordó con esa misma fecha suspender el procedimiento sancionador iniciado hasta que por la Fiscalía se comunicase, en su caso, que no existen méritos para proceder penalmente contra las personas y entidades identificadas o, en caso contrario, hasta que recaiga resolución judicial.*

*Todos los acuerdos mencionados, relativos a la incoación del procedimiento, de remisión a la Fiscalía y de suspensión del procedimiento sancionador fueron debidamente notificados en tiempo y forma a todos los interesados, entre los que se encuentran los Sres. [REDACTED] (Anexos 2-3-4-5).*

*La Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada de la Audiencia Nacional notificó, el día 20 de marzo de 2015, que acusaba recibo de lo remitido y comunicó que, en razón del contenido de la documentación recibida había acordado la incoación de Diligencias de Investigación, conforme al artículo 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) (anexo 6).*





Con fecha 29 de septiembre de 2015, el Magistrado Juez Central del Juzgado Central de Instrucción Nº 4 de la Audiencia Nacional solicita que, en virtud del procedimiento de Diligencias Previas 28/2015 seguido por presunto delito de blanqueo de capitales contra Banco de Madrid y otros, se remitiese copia íntegra de los expedientes (Anexo 7). El 8 de octubre de 2015 la Secretaría del Comité Permanente remitió toda la documentación solicitada al Juzgado Central de Instrucción Nº 4 de la Audiencia Nacional (Anexo 8 –escrito de remisión-).

En virtud de lo anterior, la documentación solicitada forma parte de las Diligencias Previas del procedimiento 28/2015, seguido por presunto delito de blanqueo de capitales contra Banco de Madrid y otros en la Audiencia Nacional, estando suspendido el procedimiento administrativo sancionador.

Tercero. La disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, bajo la rúbrica “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”, establece en su apartado 1 que “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”.

En el presente caso, es indudable que ostentan la condición de interesados en el procedimiento sancionador al que se refiere la documentación que solicitan, como ellos mismos manifiestan en el apartado 7 de los antecedentes de su reclamación, al indicar que “...el artículo 53 de la LPACAP no exige motivación más allá de la propia condición de interesado en el procedimiento administrativo, que en el caso que nos ocupa se deduce claramente de lo dispuesto en el artículo 4 de la propia LPACAP, a cuyo tenor son interesados en el procedimiento administrativo “los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte”.

Los solicitantes, reclamantes en la actualidad, ostentan la condición de presuntos infractores en el expediente administrativo sancionador, incoado el 13 de marzo de 2015, lo cual les confiere por sí mismo la condición de interesados en dicho procedimiento”.

Ello implica que, de conformidad con lo establecido en el apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el eventual derecho de acceso de los reclamantes a la documentación solicitada no se regiría por esta norma legal, sino por lo establecido en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que recoge entre los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, en su apartado 1.a), el de “acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos”. Sin embargo, a pesar de ser ésta la regla general, en este caso no ha lugar a la aplicación de esa previsión legal, dado que, tal y como se ha expuesto detalladamente en el considerando Segundo, el procedimiento sancionador por la comisión de las infracciones previstas en Ley 10/2010, de 28 de abril, derivado de los hechos a los que se refiere la solicitud, no se encuentra actualmente en tramitación, sino que fue



suspendido de forma inmediata a su incoación, ante la posibilidad de que aquellos hechos fueran constitutivos de ilícito penal, habiéndose remitido la oportuna comunicación al Ministerio Fiscal y encontrándose actualmente en curso el correspondiente procedimiento penal ante el Juzgado Central de Instrucción nº 4 (Diligencias previas procedimiento abreviado 28/2015) por presunto delito de blanqueo de capitales contra Banco de Madrid, S.A.U. y otros (entre ellos, los Sres. [REDACTED]).

Por tanto, en el momento presente, es en el Juzgado Central de Instrucción nº 4 donde se encuentra el expediente al que se halla incorporada la documentación solicitada, como parte de las actuaciones correspondientes a esas Diligencias previas, y por consiguiente los interesados deberán formular, en su caso, ante ese órgano jurisdiccional la petición que a su derecho proceda respecto del acceso a dicha documentación, que deberá ser resuelta por el titular del mencionado Juzgado de conformidad con lo previsto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Cuarto. Adicionalmente, aún en el caso de que no se apreciara la improcedencia de aplicar al presente caso lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por imperativo del apartado 1 de su disposición adicional primera, y se mantuviera la posición de que este texto legal ha de regir respecto de la solicitud de información planteada, también en tal caso sería procedente la desestimación de la reclamación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14.1. e) de la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que prevé que "el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: ... e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios".

Como ha quedado expuesto, en el momento presente, tras la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, la documentación solicitada por los reclamantes ha sido remitida por la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias al Juzgado Central de Instrucción nº 4, y forma parte de las actuaciones tramitadas ante ese órgano jurisdiccional para la investigación y eventual sanción de un presunto delito de blanqueo de capitales, lo que implica la procedencia de aplicar al caso la limitación a su acceso prevista en el artículo 14.1. e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. A ello debe añadirse que, como ya se indicó, la decisión que hubiera de adoptar el Juzgado Central de Instrucción nº 4 en relación con una hipotética solicitud de acceso a la documentación que los reclamantes formularan en sede judicial habrá de someterse a lo dispuesto en la legislación de enjuiciamiento criminal y no a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, dado que los órganos jurisdiccionales no están comprendidos en el ámbito de aplicación de esta norma legal configurado en su artículo 2.

Por todo ello, una vez analizado el escrito de reclamación sobre acceso a información recibido sobre la documentación de un procedimiento judicial en curso ante el Juzgado Central de Instrucción nº 4 de la Audiencia Nacional, se considera que el acceso a dicha información debe ser desestimada.



## 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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula 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, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, los reclamantes presentan su solicitud de acceso el 25 de julio de 2018, sin que exista contestación por parte de la Administración, por lo que ha desplegado sus efectos la figura jurídica del silencio administrativo negativo previsto en el apartado 4 del art. 20 de la LTAIBG según el cual *"Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada"*.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para conseguir que las solicitudes de acceso a la información que se le presente lleguen al órgano encargado de resolver de la manera más rápida posible, para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un



procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente R/0100/2016) sobre esta ausencia de tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

Asimismo, la Administración no ha justificado durante la tramitación del presente procedimiento las razones por las que no ha contestado al solicitante en los plazos legalmente establecidos y ha incumplido con ello la obligación establecida en el primer apartado del art. 20 de la Ley 39/2015 en el que se indica que la *Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación (...)*

4. En cuanto al fondo del asunto, ha sido en vía de Reclamación cuando la Administración sostiene que *la documentación solicitada forma parte de las Diligencias Previas del procedimiento 28/2015, seguido por presunto delito de blanqueo de capitales contra Banco de Madrid y otros en la Audiencia Nacional, estando suspendido el procedimiento administrativo sancionador.*

Sobre esta mediático asunto han sido muchas las informaciones que han salido publicadas en los medios de comunicación. Así, a modo de ejemplo, el diario *El País* ha publicado diferentes noticias con el siguiente contenido: "*Los abogados de los hermanos XXX, accionistas mayoritarios de Banca Privada d'Andorra (BPA), remitieron el viernes una carta a la unidad antifraude (FinCen) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos en la que reclaman la "retirada" de la nota emitida el pasado 6 de marzo que acusaba al banco andorrano de favorecer el blanqueo de capitales de actividades relacionadas con el crimen organizado. La defensa, encabezada por el letrado XXX, se basa en una reciente sentencia del 27 de agosto de un juez de Columbia que anula una nota similar sobre la entidad tanzana FBME Bank al considerar que el FinCen no fundamentaba suficientemente las acusaciones y las medidas adoptadas. Fuentes cercanas a la familia XXX no descartan que, en caso de que la petición sea desatendida, los accionistas también lleven al juez la nota del Tesoro. En la carta, dirigida a la*





directora del FinCen XXX consideran que los motivos que llevaron a la unidad antifraude a señalar a la entidad de Tanzania, que opera sobre todo en Chipre, eran más “graves” para la “seguridad nacional” que los que se atribuyen a BPA. Sobre FBME Bank pesaban las acusaciones de operar con Hezbolá y con grupos sirios que supuestamente estaban involucrados con armas de destrucción masiva. En el caso de BPA, el FinCen denunciaba haber favorecido el blanqueo de capitales de las mafias rusa y china en España, de fondos procedentes de Venezuela y del cártel mexicano de Sinaloa. Ante el bloqueo internacional de la entidad, las autoridades andorranas intervinieron el banco e impusieron un control de capitales.” (06/09/2015).

Otra noticia, de fecha 9 de marzo de 2016, recoge que “El 10 de marzo de 2015 se derrumbó todo alrededor de Banco Madrid. La entidad, dedicada a banca personal y privada, acabó en un proceso de liquidación mediante concurso de acreedores. Esta operación todavía no ha terminado, después de atravesar muchas dificultades que han exigido incluso la modificación de una ley. Uno de los asuntos más polémicos fueron los fondos de inversión, que pese a estar fuera del concurso, estuvieron más de cuatro meses congelados sin que los clientes pudieran acceder a ellos ni que un gestor los protegiera. Aquel 10 de marzo, la Financial Crime Enforcement Networks (FinCEN), dependiente del Tesoro de Estados Unidos, emitió una nota considerando a la Banca Privada de Andorra (BPA) como una entidad sospechosa de realizar blanqueo de capitales y prohibió a las entidades norteamericanas mantener cuentas y transacciones con BPA. (...) Tras la publicación del encarcelamiento del consejero delegado y de las acusaciones del Sepblac, los clientes retiraron 124 millones hasta el 13 de marzo. El Banco de España consideró que a este ritmo se quedaría sin liquidez, aunque Banco Madrid tenía activos muy fácilmente vendibles en el mercado. El supervisor, además, le cortó el acceso a la liquidez del BCE aplicando, según declaró, normas del Eurosistema. Inició el trámite de concurso, con un coste aproximado de 160 millones, una cantidad “para la que el propio banco tiene recursos”. Banco Madrid tenía, en el momento de la intervención y disolución, 5.464 millones de fondos gestionados, 24 oficinas y 281 empleados. Todo ha desaparecido, aunque sus dueños, la familia XXX, pleitea contra las autoridades andorranas y de Estados Unidos porque consideran que nunca se demostró un blanqueo de capitales que justificara esta medida.”

Una tercera, de 21 de mayo de 2018, indica que “En marzo de 2015 se intervino y se cerró la Banca Privada d'Andorra (BPA) y su filial española, el Banco Madrid. Las autoridades se apoyaron en un informe de la FinCEN, una Agencia dedicada a la lucha contra el crimen financiero de EE.UU, que les acusó de ser un instrumento para el blanqueo de dinero. Un año después del cierre de los bancos, el 19 de febrero de 2016, la FinCEN retiró la denuncia sin dar explicaciones. La familia XXX, propietaria del grupo bancario, ha pedido los documentos acusatorios y, ante la negativa a enseñarlos, el viernes pasado denunciaron al FinCEN ante el Tribunal Federal del distrito de Columbia (Washington). Ante los requerimientos judiciales, la FinCEN —la Financial Crimes Enforcement Network que analiza información sobre transacciones financieras con el fin de luchar contra los delitos



financieros, como el lavado de dinero y financiación del terrorismo— tardó más de nueve meses en localizar 383 páginas de documentos sobre este caso. Una vez reunido el expediente, se negaron a proporcionar datos o justificaciones específicas que sostuvieran sus graves acusaciones y tampoco ha justificado la razón por la que no enseñan los datos. (...)

Finalmente, *Elconfidencial.com* desvela, en noticia de 28 de julio de 2018, que “El Juzgado Mercantil número 1 de Madrid ha declarado fortuito y no culpable el concurso de acreedores de Banco Madrid, dejando exentos de responsabilidad en la quiebra de la entidad a los hermanos XXX, accionistas mayoritarios de Banca Privada de Andorra (BPA), la matriz andorrana de Banco Madrid. “Debo absolver y absuelvo a todas las personas afectadas por la calificación de todos los pedimentos contra ellas deducidos”, dice el magistrado XXX en la sentencia. Según la sentencia, el juez también ha eximido de responsabilidad al ex consejero delegado de BPA XXX, arrestado en marzo de 2015 acusado de blanqueo de capitales procedentes del crimen organizado y en libertad provisional. Los otros dos eximidos en la sentencia son XXX, ex presidente de Banco Madrid, XXX y XXX antiguos miembros del Consejo de administración de la filial de BPA. Banco Madrid presentó en marzo de 2015 concurso voluntario de acreedores y suspendió su operativa tras conocerse la decisión adoptada por la Financial Crisis Enforcement Network (FinCEN) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos de considerar a BPA como una institución financiera extranjera sometida a preocupación de primer orden en materia de blanqueo de capitales.”

5. Llegados a este punto, debe analizarse si la suspensión de un procedimiento administrativo, en este caso de carácter sancionador, presupone o no que éste siga en curso. De ser así y dado que los Reclamantes tienen la condición de interesados en el mismo, como reconoce la Administración, podría resultar de aplicación la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la LTAIBG, según la cual *la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo*, en cuyo caso habría que desestimar la presente Reclamación.

En este Sentido, cabe citar primeramente la Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de Noviembre de 2016 (rec. 317/2015), que concluye que la suspensión de un procedimiento administrativo constituye un acto de trámite que no produce indefensión:

*“SEGUNDO .- Bastaría, para estimar la inadmisibilidad que aduce el Abogado del Estado, con señalar que esta Sala Tercera viene declarando, por todas, Sentencia de 2 de marzo de 2007 (recurso de casación nº 791/2005 ), respecto de la naturaleza del acto de remisión de actuaciones al Ministerio Fiscal “que desde el punto de vista del procedimiento administrativo, el acto de deducir testimonio al Ministerio Fiscal es un acto de trámite, y el recurso debería haberse declarado inadmisibile por esta causa”.*



*Pero es que, además, su naturaleza como acto de trámite viene avalada porque efectivamente es una resolución dictada en el seno del procedimiento administrativo sancionador que no pone fin a la vía administrativa (artículo 25.1 de la LJCA), que ha quedado de momento suspendida. Tampoco se trata de un acto de trámite cualificado porque no decide el fondo del asunto ni impide su continuación, por más que su posterior continuación, hasta la resolución del fondo, quede aplazada en el tiempo, en función del resultado de las actuaciones penales, del Ministerio Fiscal primero y, en su caso, de la jurisdicción penal después.*

*TERCERO.- En definitiva, lo se pretende en este recurso contencioso administrativo es que esta Sala anule la remisión al Ministerio Fiscal del expediente sancionador en tramitación, y la consiguiente suspensión del procedimiento, lo que impediría que el Ministerio Fiscal y, en su caso, la jurisdicción penal valorasen y se pronunciasen sobre si los hechos, por los que se sigue dicho procedimiento sancionador, son constitutivos, o no, de delito.*

*La tesis que postula la recurrente supondría, en consecuencia, confiere una preferencia de la jurisdicción contencioso administrativa por encima de la penal, porque serían los órganos de nuestra jurisdicción, la Sala Tercera en este caso, quien tendría la última palabra para valorar si los hechos son, o no, constitutivos de delito, a los efectos de valorar la corrección jurídica de la remisión de las actuaciones sancionadoras iniciadas. Esta pretensión, por tanto, haría quebrar el carácter preferente de la jurisdicción penal que establecen los artículos 10.2 de la LOPJ y 4 de nuestra Ley Jurisdiccional, cuando señalan, por lo que hace al caso, que la competencia del orden jurisdiccional contencioso administrativo no se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales penales.*

*CUARTO.- En este sentido, hemos declarado, en Sentencia de 15 de septiembre de 2008 (recurso de casación nº 4338/2006) que "la preferencia del Derecho Penal frente al Derecho Administrativo sancionador y la principal consecuencia que ello comporta: la suspensión de las actuaciones administrativas que produce la tramitación de un proceso penal iniciado por los mismos hechos. Igualmente, reiterábamos que, mientras esté suspendido un procedimiento administrativo por esa causa, no cabe hablar de indefensión en ese ámbito administrativo y que las garantías de defensa que puedan asistir al afectado frente a los hechos que sean objeto de persecución penal deberá hacerlas valer en el correspondiente proceso penal y ante el órgano jurisdiccional que conozca del mismo".*

*(...) "Sin embargo, prescindiendo de si en el presente caso, la naturaleza del acto por que se decide la deducción de un testimonio al Ministerio Fiscal por supuesto delito fiscal, tiene o no naturaleza sancionadora, entendemos que el recurso ha de desestimarse por el denominado efecto útil de la casación (recogido entre otras sentencias en las de 23 de noviembre de 1999 ó 3 de febrero de 2006). En efecto, con la deducción de testimonio al Ministerio Fiscal, e iniciadas las actuaciones penales, la jurisdicción competente para conocer, desde el punto de vista penal, de las irregularidades posibles que puedan afectar al proceso son los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional penal (artículo 9.3 de la Ley Orgánica del Poder*



Judicial ), siendo incompatible el conocimiento del mismo hecho por dos jurisdicciones distintas, y desde luego, la tramitación del procedimiento administrativo, una vez iniciado el penal ”.

*QUINTO.- La conclusión expuesta, que estamos ante un acto de trámite y que lo que se postula se opone a la preferencia de la jurisdicción penal, determina que no podamos analizar las infracciones normativas que se aducen en el escrito de demanda, tales como la confianza legítima, la seguridad jurídica, la desviación de poder o los actos propios.”*

En definitiva, nuestra legislación otorga una clara preferencia a la jurisdicción penal frente a la civil o la administrativa, como lo demuestra el artículo 10.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que obliga con carácter general a suspender el proceso civil o administrativo cuando en ellos surja indicios que pudieran dar lugar a la apertura de un procedimiento penal. Asimismo, hay que tener en cuenta el artículo 3 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que faculta conocer a los jueces y tribunales penales las cuestiones prejudiciales civiles o administrativas cuando tales cuestiones aparezcan tan íntimamente ligadas al hecho punible que sea racionalmente imposible su separación.

6. Por otra parte, la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, señala lo siguiente respecto a la terminación de los procedimientos administrativos:

*Según el apdo. b) de su artículo 25 “en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, producirá la caducidad del expediente. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.”*

Asimismo, su artículo 84 – Terminación - señala que

*1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad.*

*2. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.*

Por último, su artículo 85 - Terminación en los procedimientos sancionadores - destaca que

*1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.*

*2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la*





*improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.*

De lo expuesto se puede deducir lo siguiente:

- a. La suspensión de un procedimiento administrativo, de carácter sancionador o no, es un acto de trámite que, en los casos en que se deriva la documentación a la vía penal, no produce indefensión.
- b. Entre las causas tasadas por la Ley para considerar finalizado un procedimiento administrativo, únicamente figuran el desistimiento, la renuncia, la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, el reconocimiento de responsabilidad y el pago voluntario por el presunto responsable, pero no la suspensión del procedimiento en los casos en que se deriva el expediente a la vía penal.
- c. En el caso que nos ocupa, existe un previo expediente administrativo sancionador al que los reclamantes pretende acceder, que ha sido suspendido y derivado a los juzgados de lo penal, encontrándose actualmente en la Audiencia Nacional.
- d. Asimismo, consta que los reclamantes son interesados en el procedimiento administrativo sancionador suspendido, pero no concluso, al que pretenden acceder.

Así, en el presente caso, se dan las dos condiciones que exige la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la LTAIBG para resultar de aplicación, a saber: la existencia de un procedimiento administrativo en curso y que el solicitante sea interesado en el mismo.

Por todo lo expuesto, la presente Reclamación debe ser desestimada, por cuanto la solicitud de información no puede quedar amparada en la LTAIBG, sin que proceda analizar el resto de las alegaciones presentadas.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 25 de septiembre de 2018, contra la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, adscrita a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, perteneciente al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA.

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 112.2 de la



Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, 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.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

